



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Facultad de Derecho y Ciencia Política

Escuela Académica Profesional de Ciencia Política

**“Evaluación del Programa Agua para Todos como
política pública de saneamiento en el Perú entre los
años 2006-2010 desde el modelo de evaluación de los
organismos internacionales”**

TESIS

Para optar el Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

AUTOR

Peter Steven MEDINA RÁZURI

ASESOR

Carmen Milagros VELARDE KOECHLIN

Lima, Perú

2012



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Medina, P. (2012). *“Evaluación del Programa Agua para Todos como política pública de saneamiento en el Perú entre los años 2006-2010 desde el modelo de evaluación de los organismos internacionales”*. Tesis para optar el título profesional de Licenciado en Ciencia Política. Escuela Académica Profesional de Ciencia Política, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

A Betsy, Rosa y Harold por todo.

A César, Chely y Erick por el apoyo

A Stefany por la paciencia y comprensión

(...) Hacer de la política, no el arte de retener el gobierno, ni de dar a las naciones brillo pasajero, sino de estudiar sus necesidades reales, favorecer sus instintos, y tratar del aumento y amparo de sus haberes.

José Martí

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I.....	11
MARCO METODOLÓGICO	11
1. Título de la Investigación.....	11
2. Tema de Investigación.....	11
3. Formulación del Problema de Investigación	11
3.1. Pregunta de Investigación	14
4. Justificación del Problema.....	15
5. Relevancia del problema y su relación con la Ciencia Política	22
6. Planteamiento de la Hipótesis	25
6.1. Hipótesis principal.....	25
6.2. Hipótesis Secundarias	25
7. Planteamiento de Variables e Indicadores.....	26
8. Objetivos de la investigación	27
8.1. Objetivo Principal	27
8.2. Objetivos Secundarios	27
9. Metodología de la Investigación.....	27
9.1. Unidad de Análisis	27
9.2. Delimitación de la Investigación	27
9.3. Tipo de investigación.....	28
9.4. Nivel de Investigación	28
9.5. Método de la Investigación.....	28
9.6. Técnicas de Recolección de la Información	29

10. Precisiones sobre el marco metodológico	29
CAPÍTULO II.....	31
MARCO TEÓRICO	31
1. Nociones Preliminares	31
2. Marco Conceptual	31
3. Estado y Políticas Públicas.....	35
3.1. Definición de Estado.....	35
3.2. Políticas de Estado y Política de Gobierno.....	43
3.3. Políticas Públicas	47
4. El Saneamiento como política pública	61
4.1. El Derecho al Agua.....	61
4.2. Legislación del Derecho de Aguas.....	64
4.3. Programa de Saneamiento.....	75
5. Evaluación de Políticas Públicas	85
5.1. Antecedentes.....	85
5.2. Definición de Evaluación Pública	88
5.3. Análisis de Políticas Públicas.....	90
5.4. Evaluación de Programas y Políticas Públicas	94
5.5. Evaluación de las Políticas Públicas en el sistema comparado.....	103
CAPÍTULO III.....	109
PROGRAMA AGUA PARA TODOS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMIENTO EN EL PERÚ.....	109
1. Antecedentes	109
2. Programa Agua para Todos (PAPT)	109
2.1. Acciones que implementa el Programa Agua para Todos	110

2.2. Componentes del Programa Agua para Todos.....	112
2.3. Presupuesto del PAPT	127
3. Sistema de Evaluación Interna.....	131
3.1. Normatividad sobre monitoreo y evaluación interna	131
3.2. Estructura organizacional referida al monitoreo y la evaluación	132
3.3. Metodología	133
3.4. Análisis del Sistema de Evaluación Interna.....	136
4. Evaluación Externa al Programa Agua para Todos.....	138
4.1. Identificación y Diagnóstico Evaluativo del PAPT	138
4.2. Evaluación realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas	139
4.3. Evaluación privada del PAPT por consultor externo.....	145
4.4. Evaluación privada realizada por encargo de CEVAL (Centro De Evaluación Saarbrücken, Alemania).	150
CAPÍTULO IV	152
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA EXPERIENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES	152
1. Organismos Internacionales	152
1.1. Características.....	152
1.2. Tipología.....	153
2. Herramientas y Técnicas de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas	155
2.1. Indicadores de desempeño	155
2.2. Enfoque del marco lógico	156
2.3. Evaluación basada en la teoría	156
2.4. Encuestas formales	157
2.5. Método de evaluación rápida.....	158
2.6. Métodos participatorios.....	158
2.7. Estudio de seguimiento del gasto público.....	159

2.8. Análisis de costos-beneficios y análisis de la eficacia en función de los costos.	159
2.9. Evaluación de los efectos.....	160
3. Seguimiento.....	160
3.1. Importancia del seguimiento	161
3.2. Características de un sistema de seguimiento	161
3.3. Elementos del sistema de seguimiento.....	161
3.4. Instrumentos de seguimiento.....	161
4. Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo.....	162
5. Evaluación de Políticas Públicas en la Nueva Gestión Pública	162
5.1. Modelo de Nueva Gestión Pública de SEDAPAL.....	163
6. Sistema de Evaluación de Políticas Públicas	164
6.1. Estructura tradicional en el sistema de evaluación	165
6.2. Evaluabilidad de políticas públicas	166
6.3. Modelos de Evaluación de Políticas Públicas	168
6.4. Evaluación en América Latina y el Caribe	170
6.5. Evaluación de Políticas Públicas en la OCDE	174
6.6. Evaluación de Programas de Saneamiento en el Perú	180
6.7. Evaluación de saneamiento en el mundo al año 2000	183
6.8. La evaluación y las Redes de Políticas Públicas.....	185
ANÁLISIS DE LA TESIS.....	187
CONCLUSIONES	194
RECOMENDACIONES	198
GLOSARIO.....	201
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	205
1. Libros.....	205

2. Informes, Declaraciones, Estudios y Artículos.....	209
3. Revistas.....	210
4. Direcciones Electrónicas	211
ANEXOS.....	214
Anexo N° 01	215
Anexo N° 02	216
Anexo N° 03	230
Anexo N° 04	233
Anexo N° 05	234
Anexo N° 06	235
Anexo N° 07	236
Anexo N° 08	237
Anexo N° 09	239
Anexo N° 10	240
Anexo N° 11	241
Anexo N° 12	- 0 -

INTRODUCCIÓN

El 23 de febrero del 2007, el entonces presidente de la República, Alan García Pérez publica el Decreto Supremo N° 006-2007-VIVIENDA, mediante el cual se crea el Programa Agua para Todos, en cumplimiento de una promesa electoral y con la finalidad de ampliar la cobertura de los servicios de acceso al agua y saneamiento en el país, de manera especial para los más necesitados.

Casi cinco años después, surgen diversas interrogantes sobre este programa que en la mayoría de los casos pueden resumirse en una pregunta ¿de qué ha servido el Programa Agua para Todos? En ese sentido, la presente Tesis surge con la iniciativa de responder a dicha pregunta, sin embargo durante la investigación realizada para responder a la pregunta surgieron diversas limitaciones referidas a las bases teóricas, conceptuales, modelos, de experiencias previas, entre otras que originaron un estudio detallado de diversos componentes que era necesario analizar a fin de poder responder a la pregunta inicial.

Es así como nace el interés sobre la evaluación de las políticas públicas en el país, con la finalidad de poder aplicar el conocimiento adquirido a un programa concreto de vital importancia para el país; y es que se puede afirmar que es de real importancia porque el acceso al agua ya no puede ser visto en la actualidad como un privilegio de algunos sectores de la población, sino como un derecho que tienen y deben tener todos los seres humanos desde su nacimiento. Sin agua no se puede vivir, es el elemento vital sin el cual no existiría el hombre.

En la actualidad el Estado ya no es el mismo del siglo XIX, sino que debe procurar el libre desarrollo de las personas garantizando el respeto y ejercicio de todos sus derechos reconocidos en la Constitución y aquellos que a pesar de no estar escritos permiten la protección de su integridad. El acceso de todas las personas al agua, es y debe ser un derecho de especial protección por parte del Estado.

De esta forma, el Programa Agua para Todos es un programa que contribuye a que más personas tengan acceso a este derecho; sin embargo, en el país se ha hecho poco por analizar los resultados de los programas implementados y por buscar formas como mejorarlos a fin de brindar un mejor servicio a la ciudadanía, por el contrario se tiene como costumbre copiar programas o importarlos de otras realidades que no necesariamente

deben ser adecuados para nuestro contexto, diferenciable de cualquier realidad no sólo por la geografía diversa sino también por la cultura propia del Perú.

Tomando de ejemplo el Programa Agua para Todos, se pudo comprobar que es un programa de inversión de corte social típico, que nace para dar respuesta a un problema concreto y que es evaluado únicamente en base a cifras de presupuesto y a indicadores cuantitativos, sin embargo es inexistente el interés por conocer de qué forma este programa o todos los que se implementan contribuyen a mejorar la realidad de las personas a las cuales va dirigido. La evaluación en el país puede ser entendida incluso como una formalidad en la cual se comprueba el gasto con lo presupuestado y lo realizado con lo que se pensó en un inicio. Esta tendencia ha llevado a que los formuladores de los programas con la intención de que el Programa cumpla con sus objetivos, establezcan metas bajas, fácilmente superables y poder asegurar el mal llamado éxito del proyecto.

En la investigación se plantea como primer punto cambiar esta modalidad de evaluación que según lo investigado corresponde al enfoque tradicional de evaluación de programas y proyectos e implementar la evaluación de políticas públicas en estos programas que en última instancia vienen a ser políticas públicas, acciones gubernamentales que dan sentido y razón de ser a un sector de la vida socio-económica de los pobladores del país. A partir de ello se analiza los modelos de evaluación de políticas públicas que se dan en la actualidad y se opta por el modelo de evaluación que aplican los organismos internacionales. Si bien no existe un único modelo de evaluación de estos organismos, pues cada uno utiliza diferentes formas de evaluar, todos estos modelos coinciden en herramientas y técnicas, las cuales son las que dan forma al modelo de evaluación. Teniendo ello como base, se realiza un primer intento por evaluar el Programa Agua para Todos desde este modelo y en base a la información de la que se dispone en diversos estudios realizados al programa por consultores externos y organismos internacionales.

Es imposible que se pueda realizar en esta investigación una evaluación completa del Programa Agua para Todos, por diversas limitaciones de tiempo, costo y alcance; sin embargo, se pretende un primer intento de evaluación como política pública evidenciando las diferencias existentes entre la evaluación de programa que se da en la actualidad y la propuesta de tesis.

Otro punto de gran relevancia para la investigación es un hecho acontecido este año. El 06 de enero del 2012, el presidente del Perú, Ollanta Humala

Tasso promulga el Decreto Supremo N° 002-2012-VIVIENDA mediante el cual crea el Programa Nacional de Saneamiento Rural, el cual a partir de dicha fecha tendría como uno de sus componentes al anterior Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR) que hasta ese entonces formaba parte del Programa Agua para Todos y que se había analizado en esta investigación. Además el Programa Agua para Todos pasa a llamarse Programa Nacional de Saneamiento Urbano.

Ese hecho en lugar de convertirse en un obstáculo para esta investigación, renueva su importancia aplicada en la medida que la nueva unidad creada seguirá operando en base a los principios sobre los cuales ha venido trabajando el Programa Agua para Todos y el PRONASAR, por lo cual es necesario que implemente nuevos mecanismos de evaluación entre los cuales se propone el recomendado en esta investigación. Con la creación de esta nueva unidad y la respectiva diferenciación entre lo urbano y rural, la investigación realizada puede ser una contribución que ayude a mejorar todo el proceso de política pública en el sector saneamiento.

Finalmente es necesario describir el contenido específico de la investigación a manera de guía que facilite su comprensión. En el Capítulo I se presenta la metodología utilizada en la investigación, se plantea la pregunta de investigación, la hipótesis y las principales variables a analizar. En el capítulo II se presenta un estudio de conceptos claves para la investigación y se analiza tres variables sobre las cuales se sustenta la tesis. En este capítulo empiezan a verse reflejadas las líneas de orientación. En el capítulo III se estudia el Programa Agua para Todos pero no solo como programa de inversión sino como política pública de saneamiento en el Perú con todas las consideraciones que ello trae consigo en la medida que no se ha tratado hasta ahora en el país a un programa de este tipo como política pública. Por último en el capítulo IV se analiza la evaluación de políticas públicas, dando mayor importancia a la evaluación que realizan los organismos internacionales.

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

1. Título de la Investigación

“Evaluación del Programa Agua para Todos como política pública de saneamiento en el Perú entre los años 2006 – 2010 desde el modelo de evaluación de los organismos internacionales”¹

2. Tema de Investigación

El tema de la presente investigación está referido a la evaluación de las políticas públicas en el Perú, específicamente a la política pública de saneamiento, representada en el último período a través del Programa Agua para Todos. La evaluación de políticas públicas ha sido desarrollada, estudiada y aplicada principalmente en los llamados “países desarrollados” que para fines de la investigación los identificaremos en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés: Organisation for Economic Co-operation and Development) y en la actualidad existen diversos modelos teóricos de evaluación. Para la presente investigación se ha escogido investigar sobre el modelo que sintetiza las principales herramientas de evaluación utilizadas por los organismos internacionales.

Durante la investigación se desarrollarán principalmente los temas de:

- a) Evaluación de políticas públicas.
- b) La política pública de saneamiento y el acceso al agua.
- c) El impacto de las políticas públicas y la eficiencia de los programas.
- d) La dualidad política y técnica de todas las políticas públicas.

3. Formulación del Problema de Investigación

El Programa Agua para Todos (PAPT) nace como una propuesta electoral del candidato Alan García Pérez durante la campaña del 2006.

¹ Los conceptos a utilizarse en la tesis serán precisados en el Marco Teórico o en el desarrollo de las variables.

Durante la contienda electoral fue concebido como un programa global que buscaba la ampliación de la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento y fue diseñado por un equipo técnico y político conformado por independientes y cuadros del Partido Aprista Peruano, liderados por el futuro Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento Hernán Garrido-Lecca.

Si bien para un estudio con enfoque formalista esta etapa únicamente sería considerada como antecedente de la política pública, aquí se considera importante pues marca el punto de partida para la incorporación del tema como parte de la Agenda política y más aún durante una campaña electoral, lo que motivó debates, propuestas y contrapropuestas en torno al problema de la insuficiente cobertura de agua y saneamiento en el país. La propuesta electoral resulta relevante para marcar el inicio al momento de evaluar el proceso de transformación entre la propuesta electoral y el programa implementado por el Gobierno.

Como Programa de Inversión, el Programa Agua para Todos² nace con el Decreto Supremo D.S. 006-2007-VIVIENDA con la misión de coordinar todas las acciones realizadas en los proyectos y programas del sector saneamiento. Dichas acciones estarían orientadas a ejecutar inversión pública, a brindar apoyo técnico y financiero a los Proyectos de Inversión Pública en agua y saneamiento a las unidades ejecutoras y a transferir recursos para los proyectos. De esta forma el Programa Agua para Todos integraría todas las acciones administrativas y aquellas que se necesiten para desarrollar las actividades ejecutadas en el marco de cinco programas que luego pasaron a ser componentes del mismo:

- 1) Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (PARSSA)
- 2) Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR)
- 3) Programa de Inversión Social en Saneamiento (INVERSAN)
- 4) Unidad Técnica del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)
- 5) Todos los demás programas y proyectos en materia de saneamiento

Cada uno de estos componentes del Programa Agua para Todos cuenta a su vez con componentes propios que durante la investigación serán evaluados a fin de estudiar el proceso, los resultados y el impacto que puedan tener.

Los proyectos comprendidos dentro del Programa Agua para Todos se han venido desarrollando desde el año 2006 hasta la actualidad, realizándose auditorías y evaluaciones de cada uno en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública. Sin embargo, no ha existido una

² El estudio del Programa Agua para Todos como programa de inversión pública y como política pública se realizarán en el capítulo III

evaluación general, completa y sistemática del Programa Agua para Todos como política pública del sector saneamiento y el primer problema surge de dicha definición al considerar el PAPT como un simple programa de inversión pública o como una política pública.

Las diferencias entre una Evaluación de Programas y una Evaluación de Políticas se presenta en el objeto, agente evaluador, aplicación, metodología y tiempos que resulta relevante para poder conocer la verdadera realidad y aplicación del PAPT³.

De acuerdo a la intención del equipo que diseñó el PAPT y del entonces candidato Alan García se trataba de un programa general que en cierta manera ordenaba las diversas iniciativas en el sector saneamiento, sin embargo es necesario resaltar que al implementarse durante el gobierno del entonces ya presidente García, este programa terminó por absorber a todos los demás y actualmente se encuentra en una búsqueda de identidad respecto a las competencias del Ministerio y de otros Programas o entidades relacionadas al rubro. De la diferenciación entre política pública o programa dependerá el tipo de evaluación ideal que se implemente para el PAPT.

Por otro lado en el año 2009 se desarrolló una Consultoría para Evaluaciones Independientes de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos para el Ministerio de Economía y Finanzas con la Evaluación del Presupuesto del Programa Agua para Todos. Esta consultoría constituye un primer intento de evaluar el PAPT desde la parametrada orientación del presupuesto y los objetivos conseguidos por el Programa, sin embargo resulta insuficiente al momento de evaluar otros procesos como implementación y monitoreo. Esta evaluación cubre cierta parte del proceso de políticas públicas, sin embargo resulta importante pues permite conocer las limitaciones y errores de formulación del programa que de no ser subsanados tendrán una fuerte influencia en los proyectos y programas implementados en el marco del PAPT.

El problema de la formulación del PAPT empieza por una definición de su finalidad, propósito, objetivos, indicadores y componentes a fin de adoptar un modelo de evaluación óptimo para el programa, para definir su naturaleza y garantizar la implementación de sus objetivos.

A la situación anteriormente descrita se debe añadir las diversas corrientes y enfoques utilizados para evaluar políticas públicas, las cuales tratan de explicar y medir la eficiencia de las mismas sin embargo tienen muchas limitaciones en cuanto al estudio de la política pública como proceso o sub-sistema a un nivel macro. Además estos enfoques carecen de estándares o indicadores de desempeño formalmente aceptados por instituciones gubernamentales lo que no permite tener información válida de comparación de experiencias exitosas entre

³ BUSTELO RUESTA, María: "Módulo: Análisis y Evaluación de Políticas Públicas"; Universidad Complutense de Madrid; Madrid, España; 2002

diversos programas implementados en todo el mundo. El modelo de evaluación de políticas públicas que emplean los organismos internacionales no se encuentra muy desarrollado y difundido en el país y no se ha estudiado de forma adecuada la aplicación de este modelo en las políticas nacionales a pesar que se ha venido desarrollando en los llamados países desarrollados y sobre todo en aquellos que pertenecen a la OECD.

Sintetizando lo expuesto, para la presente investigación se toma como punto de partida el siguiente problema: El Programa Agua para Todos no ha sido considerado como política pública por lo cual no se le ha evaluado como tal, impidiendo una evaluación sobre su impacto, de esto se desprende:

- 1) Las políticas públicas pueden ser entendidas de diversas formas lo que ha llevado a confusiones respecto a su naturaleza.
- 2) El Programa Agua para Todos es un programa de inversión que ha sido evaluado por el cumplimiento de sus objetivos y de su presupuesto.
- 3) No se ha evaluado al Programa Agua para Todos como política pública.
- 4) Existen diversos modelos de evaluación, lo que ha llevado a confusiones respecto a su implementación.

3.1. Pregunta de Investigación

3.1.1. Pregunta Principal

¿Cuáles son las características del Programa Agua para Todos como política pública de saneamiento en el Perú desde el modelo de evaluación de los organismos internacionales?

3.1.2. Preguntas Secundarias

¿Cuál es la naturaleza del Programa Agua para Todos?

¿Cuáles son las características de la evaluación externa realizada al Programa Agua para Todos?

¿Se ha desarrollado el modelo de evaluación de políticas públicas de los organismos internacionales en el Perú?

4. Justificación del Problema

Existen diversos argumentos y posiciones para justificar el tema de investigación propuesto. En primer lugar las políticas de acceso al agua y de saneamiento en general no solo tienen relevancia a nivel nacional sino también a nivel internacional encontrándose documentos de organismos internacionales que tratan de darle la relevancia debida a las políticas de saneamiento.

Para la presente investigación se han tomado cinco elementos que justifican su desarrollo y en las cuales se mencionan las políticas de saneamiento dándoles un carácter prioritario para alcanzar objetivos definidos.

1) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Fueron planteados en el año 2000 y firmados por todos los países miembros de la ONU. Consisten en ocho objetivos de desarrollo humano que los países firmantes se comprometen a cumplir para el año 2015. Cada uno de los objetivos planteados tiene metas específicas e indicadores para medirlos. Los objetivos son:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Objetivo 6: Combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras enfermedades

Objetivo 7: Garantizar el sustento del medio ambiente

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

De estos ocho objetivos, el séptimo es el que tiene más relevancia para la investigación. Este objetivo tiene cuatro metas, de las cuales dos incluyen el tema de saneamiento:

- a) Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

- b) Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Asimismo se han planteado nueve indicadores, de los cuales tres están vinculadas al tema de investigación:

1. Proporción de la población con acceso a mejores fuentes de agua potable.
2. Proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento
3. Proporción del total de recursos hídricos utilizada.

Según declaraciones del ex-presidente Alan García⁴ el Perú podrá cumplir estas metas incluso antes de la fecha propuesta, aunque se critica el hecho de que se hayan modificado los indicadores para medir los resultados de estos objetivos.

2) El Acuerdo Nacional

Fue firmado el 22 de julio del 2002 por iniciativa del ex-presidente Alejandro Toledo y contó con la participación del entonces primer ministro Roberto Dañino y los principales representantes de las organizaciones políticas y de la sociedad civil⁵.

Consiste en un primer intento de definir políticas de Estado aprobadas en base al diálogo y al consenso con la finalidad de definir un rumbo para el país y asegurar su desarrollo y gobernabilidad democrática en el futuro.

El Acuerdo Nacional está dividido en cuatro grandes objetivos cada uno de los cuales cuenta con compromisos y políticas de Estado que en total suman treinta (30)

Sobre el tema de saneamiento y acceso al agua se debe señalar el Objetivo II Equidad y Justicia Social, específicamente el compromiso 2.6 Propiciar el acceso de cada familia a una vivienda digna y a condiciones básicas para un desarrollo saludable en un ambiente de calidad y seguridad.

Sobre las Políticas de Estado, dentro del Objetivo II señalado, encontramos:

⁴ <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=3Vybk03+0p0=>

⁵ <http://www.acuerdonacional.pe/AN/definicion.html>

Décimo Tercera Política de Estado: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social. En esta política específicamente, el Estado deberá “ampliar el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlará los principales contaminantes ambientales”

Décimo Quinta Política de Estado: Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición. En esta política se señala el compromiso de los que suscriben a garantizar el saneamiento básico.

Por otro lado en el tema de evaluación es importante señalar que la Vigésima Cuarta Política de Estado: Afirmación de un Estado eficiente y transparente, se señala como un objetivo del Estado “incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantizara a la población”⁶

3) El Plan Bicentenario

Es un esfuerzo técnico con respaldo político del entonces presidente Alan García. Fue publicado el 2011 luego de dos años de reuniones, mesas de diálogo, estudio y reflexión sobre información relativa al país que permitió elaborar un diagnóstico o línea base de la realidad nacional y en base a ello formular políticas nacionales de desarrollo basadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las políticas del Acuerdo Nacional que sirven a manera de guía para que el Perú pueda cumplirlas y llegar de una forma ideal al 2021, año del Bicentenario de su independencia.

Este plan contiene seis (06) ejes estratégicos que son:

Eje estratégico 1: Derechos fundamentales y dignidad de las personas

Eje estratégico 2: Oportunidades y acceso a los servicios

Eje estratégico 3: Estado y gobernabilidad

Eje estratégico 4: Economía, competitividad y empleo

Eje estratégico 5: Desarrollo regional e infraestructura

Eje estratégico 6: Recursos Naturales y ambiente

De estos ejes, el número dos (02) Oportunidades y acceso a los servicios es el de relevancia para esta investigación, pues plantea el

⁶ SECRETARÍA TÉCNICA DEL ACUERDO NACIONAL: “Acuerdo Nacional”; Inversiones SELCO S.A.C.; Lima, Perú; 2008

punto de Servicios públicos, dentro del cual se analiza el tema de Agua y Desagüe

En este punto se establecen lineamientos de política para el tema de Agua y Desagüe y se señala:

“Promover la inversión pública y privada para ampliar el acceso de la población a los servicios de agua y desagüe, recolección y disposición final de residuos sólidos, electricidad y telecomunicaciones, considerando medidas que hagan posible el acceso a estos servicios de la población en situación de vulnerabilidad, de pobreza y pobreza extrema con especial atención, diferenciando las intervenciones en los ámbitos urbano y rural”

Asimismo como una de las prioridades se establece:

“Dar acceso universal a servicios adecuados de agua, electricidad y vivienda”

Además como Programas Estratégicos en el sector saneamiento se plantea:

1. Acceso al agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales. En este punto se considera al Programa Agua para Todos y PRONASAR.
2. Construcción, rehabilitación y mejoramiento de sistemas de agua potable y alcantarillado sostenible en zonas urbanas. Nuevamente en este punto se señala a Agua para Todos.

Finalmente en el objetivo estratégico N° 5 Acceso y mejoramiento de la vivienda de la población se establecen indicadores y metas que se desarrollarán en el capítulo referido al Programa Agua para Todos.⁷

4) *El Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano en las elecciones del 2006*⁸

En este plan se habla de dos momentos:

1. El Plan de Acción inmediata de 180 días en el cual se propone medidas necesarias para el país de tal forma que se vea las acciones tomadas por el nuevo gobierno. En esta parte del plan

⁷ http://www.peru.gob.pe/normas/docs/Plan_Bicentenario_version_final_14_abril_2011.pdf

⁸

[http://www.transparencia.org.pe/documentos/plan_de_gobierno_partido_aprista_peruano_\(pacto_etico_electoral\).pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/plan_de_gobierno_partido_aprista_peruano_(pacto_etico_electoral).pdf)

se puede ver que en la parte de Vivienda ya se menciona la creación del programa Agua para Todos.

2. Dentro de los Objetivos propuestos por el APRA se presenta el Objetivo Tres: Necesidad impostergable del desarrollo humano, en el cual está incorporado el acceso universal a los servicios de Salud que considera como prioridad: “Priorizar la inversión en agua potable, saneamiento básico y control de la contaminación ambiental”

Además en el Objetivo Cinco: Infraestructura para el Desarrollo e Integración Nacional se incorpora el tema de saneamiento y se presenta como metas:

- a) Generar y garantizar el abastecimiento de agua potable a la población urbana y rural que hoy no la tiene (en ese entonces 2006), con participación de la inversión pública y privada
- b) Fomentar como estilo de vida el uso racional del agua
- c) Crear para Lima y Callao la Autoridad Autónoma encargada de resolver el problema de suministro de agua y alcantarillado.
- d) Rehabilitar y modernizar la infraestructura existente de agua y alcantarillado en todo el país.
- e) Mejorar la capacidad de gestión de las empresas administradoras del agua potable y alcantarillado para garantizar su eficiencia y rentabilidad.
- f) Concertar con el sector privado nacional e internacional acuerdos para hacer posible la inversión en plantas de tratamiento de agua y desagüe para mejorar la calidad y eliminar la contaminación del medio ambiente en ríos, lagos y mares.

5) El Plan de Gobierno de los candidatos presidenciales 2011

En este punto solo se abordará los planes de gobierno de los dos candidatos que pasaron al ballottage o segunda vuelta electoral

- a) Plan de Gobierno de Gana Perú – Candidato Ollanta Humala Tasso⁹

En el extenso plan del ahora presidente Ollanta Humala Tasso se señala en el capítulo 4 - Los ejes estratégicos del nuevo modelo de desarrollo - a la Infraestructura de agua y saneamiento. En

⁹<http://www.partidonacionalistaperuano.net/propuestas/plan-de-gobierno-gana-peru-2011-2016.html>

esta parte se parte de un diagnóstico de la situación y se proponen cuatro cosas:

- a.1) Promoveremos trabajos de planeamiento urbano de manera concertada bajo un enfoque de gestión de los territorios y con un plan integral para el manejo de cuencas en las partes altas, asegurando la disponibilidad de este recurso hídrico.
 - a.2) Promoveremos la implementación de adecuadas tecnologías en infraestructura, para lograr agua segura y saneamiento de bajo costo, diferentes a los del tipo convencional, los cuales guardarán armonía con las reales capacidades de pago de la población rural.
 - a.3) Asignaremos los recursos económicos necesarios para fomentar la eficiencia en la construcción de infraestructura y prestación de los servicios de agua potable y saneamiento con la coparticipación de los gobiernos locales, empresas, inversionistas privados, pequeñas empresas y agentes financieros.
 - a.4) Implementaremos la efectiva gestión ambiental de residuos sólidos municipales, mediante el concurso de microempresas comunales de limpieza pública. Esto en el ámbito de todas las municipalidades del país.
- b) Plan de Gobierno de Fuerza 2011 – Candidata Keiko Fujimori Higuchi¹⁰

Este plan de gobierno está compuesto de tres (03) pilares y veinte (20) ejes estratégicos.

Dentro del primer pilar denominado “Compartir el crecimiento para reducir la pobreza y asegurar que todos los peruanos tengan igualdad de oportunidades. Eliminar la pobreza extrema y reducir la pobreza general en base a cinco ejes (...)”

El Eje 5: “Viviendas seguras con títulos de propiedad, agua y saneamiento y acceso al crédito para su construcción” dedica un punto al tema de agua y saneamiento proponiendo seis políticas de las cuales resalta para esta investigación la reorganización del PRONASAR, la ampliación de la cobertura de agua potable al 83%, el tratamiento del 100% de aguas servidas del país, y la búsqueda de inversión privada en la optimización de servicios de SEDAPAL.

¹⁰ <http://www.fuerza2011.com/plan-de-gobierno/>

En estas cinco justificaciones se ha decidido no incluir otros estudios que no por ello dejan de ser importantes y resaltan la importancia del tema, como los informes del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo entre otros.

Para la justificación del tema es necesario sentar las bases de la relevancia que tienen las investigaciones y estudios entorno a las políticas de saneamiento y todo lo que estas implican si se pretende lograr los objetivos trazados.

En segundo lugar se justifica la necesidad de desarrollar estudios en torno a la evaluación de políticas públicas no bajo las mismas circunstancias en las que nace la evaluación de programas, es decir con la intención de conocer la forma y la utilidad del gasto público en programas y proyectos de inversión, sino con la intención de conocer el impacto y contar con una evaluación integral de la política pública.

Es necesario resaltar que al inicio la evaluación nació como interés de los gobiernos por conocer los resultados de las políticas públicas (o programas) implementadas para lo cual se contrataba a teóricos y académicos que realizaban sus investigaciones en torno a estas políticas. En la actualidad, sin embargo, el desarrollo de la democracia en la mayoría de países y la consolidación de una sociedad civil y organizada cada vez más interesada en los temas políticos y el control de las acciones de gobierno ha significado que no sean únicamente los gobiernos los que realizan las evaluaciones a través de sus técnicos o contratando a especialistas mediante consultorías sino que sean ciudadanos o agrupaciones civiles las que también las realizan con la finalidad de aportar al Programa y la Política pública implementada o para constituir una posición crítica respecto a la actuación del gobierno. De cualquier forma la evaluación de políticas públicas puede nacer de diversos actores políticos y sociales pero es relevante para:

- 1) Conocer la realidad de la política pública implementada.
- 2) Valorar la utilidad de la política pública implementada.
- 3) Proporcionar información concreta y válida para mejorar la política pública y aportar a otras.

La evaluación de políticas públicas de esta forma se convierte en una herramienta indispensable en el actuar de todo gobierno, sin embargo, tal y como se afirma en el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo¹¹, “la evaluación no es una disciplina acabado sino que sufre

¹¹BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – Oficina de Evaluación y Supervisión: “Evaluación de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (PSPD, OP-708) para los servicios de agua potable y saneamiento; Directorio Ejecutivo de la Oficina de Evaluación y Supervisión; Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica; 2002.

cambios continuos en cuanto a sus métodos” por este motivo se renueva continuamente a través de los estudios desarrollados sobre esta que buscan incorporar, mejorar y modernizar las herramientas utilizadas en la evaluación de políticas públicas.

5. Relevancia del problema y su relación con la Ciencia Política

La relevancia de la presente investigación está determinada por dos factores:

- 1) Que el tema de investigación sea objeto de estudio de la Ciencia Política o realice aportes a esta;
- 2) Que contribuya a mejorar la realidad, es decir que aporte a la investigación, transformación y mejora de una situación política determinada.

Sobre el primer punto es necesario volver a la definición de la Ciencia Política y de su objeto de estudio a fin de enmarcar la presente investigación. Por no ser un tema propio de esta investigación, no se desarrollará de forma exhaustiva las incontables definiciones de la Ciencia Política, limitándome a tomar como referente los conceptos de Giovanni Sartori y Norberto Bobbio.

Giovanni Sartori¹² señala que la Ciencia Política es una ciencia empírica que parte de un conocimiento descriptivo en el cual prevalece el “significado de la observación” de las palabras y donde un comprendedor que describe condiciona y fundamenta la explicación¹³.

Por su parte Norberto Bobbio¹⁴ considera que la expresión Ciencia Política puede ser usada en dos sentidos, uno amplio y otro estricto. En el sentido amplio se usa para denotar cualquier estudio de los fenómenos y de las estructuras políticas conducido con sistematicidad y con rigor, apoyado en un amplio y agudo examen de los hechos, expuesto con argumentos racionales. En el sentido estricto la Ciencia Política designa a la ciencia empírica de la política conducida según la metodología de la ciencia empírica más desarrollada¹⁵.

¹² SARTORI, Giovanni: “Lógica y Método en las Ciencias Sociales”; Fondo de Cultura Económica; México D.F., México; 1987

¹³ Para Sartori, la Ciencia Política como ciencia empírica es un saber de aplicación u operativo , un instrumento para intervenir sobre la realidad de la que trata y que estudia los problemas a partir de su aplicación.

¹⁴ BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola: “Diccionario de Política – A-J”; Siglo Veintiuno Editores; Cuarta Edición en español; México D.F., México; 1985.

¹⁵ Para Bobbio el sentido amplio busca diferenciar o contraponer el uso del término ciencia del término opinión. Se trata de un sentido no técnico que implica no lanzar juicios de valor sino basarse en la prueba de los hechos. El sentido estricto o técnico por el

Respecto al objeto de estudio de la Ciencia Política, se puede afirmar que es tal vez el tema que más debates y controversias ha generado entre los politólogos. Existen opiniones de todo tipo sobre el objeto de estudio, muchas de las cuales están basadas en tendencias de investigación más que en un estudio epistemológico de la disciplina.

Una afirmación apresurada podría asegurar que el objeto de estudio de la Ciencia Política es la política sin embargo el término es polisémico lo que conlleva a tener diversas apreciaciones sobre el objeto de estudio de la disciplina.

Históricamente los primeros estudios de la Ciencia Política tomaron al Estado como objeto de estudio al buscarse la forma ideal en la que este debía funcionar; sin embargo, tal como señala Fernando Harto de Vera¹⁶, muchos autores ubican el momento fundacional de la Ciencia Política cuando se producen cambios en el objeto como en el método. Así debido a la estrechez del Estado el objeto de estudio deja de ser este para pasar a ser el poder¹⁷.

Debido a las distintas posiciones que aún existían entre los teóricos se produce en setiembre de 1948 una reunión de especialistas en la sede de la UNESCO con la intención de diseñar un cuadro sistemático común en materia política que pasó a llamarse "Lista tipo". En la clasificación propuesta se daban los siguientes campos de investigación:

I. Teoría Política

- a) Teoría Política
- b) Historia de las Ideas Políticas

II. Instituciones Políticas

- a) La Constitución
- b) El Gobierno Central
- c) El Gobierno regional y local
- d) La Administración Pública
- e) Funciones económicas y sociales del Gobierno

contrario indica una orientación de los estudios que se propone aplicar en la medida de lo posible, al análisis del fenómeno político la metodología de las ciencias empíricas.

¹⁶ HARTO DE VERA, Fernando: "Ciencia Política y Teoría Política contemporánea: una relación problemática"; Editorial Trotta; Madrid, España; 2005.

¹⁷ Joan Subirats cita a Regonino para afirmar que "Cualquier intento de utilizar las políticas públicas como elementos para el conocimiento de los mecanismos reales de gobierno tiene el peligro de convertirse en marginal si no se demuestra saber afrontar el tema de poder"

- f) Las instituciones políticas comparadas.

III. Partidos, Grupos y Opinión Pública

- a) Los partidos políticos
- b) Los grupos y las asociaciones
- c) Participación del ciudadano en el gobierno y la Administración
- d) La Opinión Pública

IV. Relaciones Internacionales

- a) Política Internacional
- b) Organización y administración internacionales
- c) Derecho Internacional

Para la segunda mitad de la década de 1950, autores norteamericanos introducen el concepto de sistema político como alternativa para el objeto de estudio. Este movimiento fue impulsado por Parsons en la Teoría Social y por David Easton en la Teoría Política. Harto de Vera cita a Easton para afirmar que bajo esa concepción el sistema político es “una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autorizadamente valores en una sociedad”

Actualmente existe un consenso entre los politólogos contemporáneos para considerar que el sistema político es el objeto de estudio de la Ciencia Política al ser un concepto amplio que permite incorporar todo el fenómeno político y delimitar la autonomía de la disciplina respecto a otras ciencias sociales.

Ante esta situación el estudio de las políticas públicas y la evaluación de las mismas constituyen un tema que forma parte del Sistema Político al ser actuaciones del Estado relacionadas al poder de este manifestado en su influencia en el comportamiento de la sociedad.

Esta justificación se ve reforzada si analizamos los vocablos que en inglés hacen referencia al término política. Estos vocablos son:

- a) Politics: en la cual la política se refiere al ejercicio del poder. Lo que a nuestro entender se refiere al proceso político.
- b) Polity: que hace referencia al carácter institucional de la política, al conjunto de instituciones y reglas que modelan la interacción política.
- c) Policy: que trata sobre las decisiones ordenadas para conseguir un fin específico, lo que a nuestro entender son las políticas públicas.

El vocablo policy es el que más interesa en este punto porque permite ligar el tema de las políticas públicas al fenómeno político o Sistema

político propio del estudio de la Ciencia Política y así justificar y sustentar la relevancia de la presente investigación.

Sobre el segundo punto, la presente investigación resulta relevante al ser la evaluación de políticas públicas una práctica que aún no ha sido muy desarrollada y aplicada en el país y más aún cuando el modelo aplicado por los organismos internacionales ofrece importantes características favorables para mejorar las políticas públicas y los programas. Con esta investigación además se pretende contribuir a

- a) Fortalecer el Programa Agua para Todos, el cual como programa de inversión pública aún no ha concluido, logrando de esta forma un objetivo de la evaluación de políticas públicas como es el aprendizaje y utilización del conocimiento adquirido para la futura toma de acciones.
- b) Investigar, conocer y contribuir al desarrollo del enfoque de los organismos internacionales en la evaluación de políticas públicas en el país que se constituye como un modelo más elaborado y con experiencias exitosas comprobadas para mejorar las políticas públicas y los programas implementados.

De esta forma, con la presente investigación se contribuirá a transformar una situación determinada en la medida que se identificarán errores y limitaciones en la evaluación realizada y se propondrá mecanismos y herramientas apropiadas para evaluar el programa seleccionado, buscando mejorar su impacto en la sociedad.

6. Planteamiento de la Hipótesis

6.1. Hipótesis principal

El Programa Agua para Todos se presenta como una política pública de saneamiento incompleta y con un alto grado de incertidumbre política respecto a su continuidad en la medida que sus objetivos no fueron formulados de forma correcta de acuerdo al modelo integral de los organismos internacionales.

6.2. Hipótesis Secundarias

El Programa Agua para Todos es una política pública que sin embargo, ha sido considerada y evaluada como programa de

inversión lo cual ha generado que no exista una diferenciación técnica entre evaluación de políticas públicas y evaluación de programas de inversión al momento de su evaluación

El modelo de evaluación de políticas públicas utilizado para evaluar el Programa Agua para Todos a nivel nacional entre los años 2006-2011 no permite determinar la eficiencia en la implementación, control, objetivos alcanzados e impacto del mismo.

El modelo de evaluación de políticas públicas de los organismos internacionales no ha sido desarrollado en el Perú generando atraso técnico en el proceso de políticas públicas en el país.

7. Planteamiento de Variables e Indicadores

Las variables e indicadores propuestos en esta investigación están en razón a la evaluación tipo de programas de inversión. Los indicadores y variables de estudio de políticas públicas serán analizados a lo largo de la investigación, en especial en el capítulo cuatro

Variable Independiente

Cumplimiento de objetivos formulados

Indicadores

Número de proyectos formulados en el marco del Programa

Número de obras de saneamiento realizadas en el marco del Programa

Cobertura nacional de Agua Potable

Variable Dependiente

Estado Actual del Programa Agua para Todos

Indicadores

Número de cambios de funcionarios a cargo.

Grado de satisfacción de los beneficiarios

8. Objetivos de la investigación

8.1. Objetivo Principal

Evaluar el Programa Agua para Todos como política pública de saneamiento en el Perú entre los años 2006 y 2010 desde el modelo de evaluación de los organismos internacionales

8.2. Objetivos Secundarios

Definir la naturaleza del Programa Agua para Todos como política pública o programa de inversión.

Analizar e identificar los errores de la evaluación externa realizada al Programa Agua para Todos.

Contribuir al desarrollo del modelo de evaluación de los organismos internacionales de las políticas públicas en el Perú.

9. Metodología de la Investigación

9.1. Unidad de Análisis

El Programa Agua para Todos como política pública de saneamiento en el Perú entre los años 2006-2010

9.2. Delimitación de la Investigación

Delimitación temporal:

El Programa Agua para Todos se inició en el año 2006 continuando hasta la actualidad, sin embargo la investigación estará comprendida entre los años 2006 y 2010 período de gobierno del entonces presidente Alan García.

Delimitación espacial:

El Programa Agua para Todos se ha implementado en el Perú en zonas urbanas y rurales. Por abordarse en esta investigación como política pública la delimitación espacial será a nivel nacional. A pesar de que las muestras serán tomadas de todo el país, se brindará mayor detalle a los casos en la ciudad de Lima.

Delimitación de cantidad:

De todas las zonas donde se han desarrollado proyectos del Programa Agua para Todos, se escogerá Lima por poseer zonas urbanas y rurales. El universo del estudio es todo el país puesto que el Programa se ha desarrollado en todo el Perú. Las muestras serán tomadas de todo el país según las cifras ofrecidas por el INEI y los evaluadores nacionales e internacionales del PAPT.

9.3. Tipo de investigación

El tipo de investigación elegido será empírico – descriptivo¹⁸. De corte teórico para el estudio de los modelos de evaluación y empírico para el caso del Programa Agua para Todos en concreto. Respecto al período de tiempo a la que está referida la investigación será de tipo transversal.

9.4. Nivel de Investigación

El nivel de investigación será descriptivo no experimental debido a las limitaciones que ofrecen las decisiones públicas. Con estas no se puede experimentar por tratarse de decisiones que afectan la vida de las personas.

9.5. Método de la Investigación

El método utilizado para la siguiente investigación es el método cualitativo y comparado propio de la Ciencia Política. La elección de las unidades de estudio para la comparación se realizará siguiendo criterios como: 1) Experiencias exitosas; 2) Relación con el Perú; 3)

¹⁸ Se siguen los tipos de investigación de ANDUIZA PEREA, Eva; CRESPO, Ismael; MÉNDEZ LAGO, Mónica: "Metodología de la Ciencia Política"; Centro de Investigaciones Sociológicas; Lima, Perú; 1999

Antigüedad en la implementación del tema; 4) Mayor desarrollo e investigación en el tema; 5) Semejanzas con la realidad del Perú.

9.6. Técnicas de Recolección de la Información

Para la recolección de información para la investigación se ha previsto contar con dos tipos de fuentes que son las primarias y las secundarias.

Fuentes Primarias

Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2005

Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2009

Encuesta de APOYO Opinión y Mercado realizada en el año 2005 como línea base del Programa Agua para Todos a los pobladores de los distritos de Lima y Callao.

Fuentes Secundarias

Investigaciones, artículos, libros, trabajos e informes anteriores realizados sobre el tema de investigación.¹⁹

10. Precisiones sobre el marco metodológico

Para el diseño de la investigación se ha tenido presente el artículo escrito por Giovanni Sartori: ¿Hacia dónde va la Ciencia Política?²⁰ donde el politólogo hace una reflexión acerca del rumbo de la disciplina en la actualidad, sobre todo en Estados Unidos y llega a la conclusión que esta no va hacia ningún lado por el hecho de haber fracasado en establecer su propia identidad priorizando únicamente los datos y cifras, las técnicas de investigación y procesamiento estadístico y olvidando el “*método del logos*” o método del pensamiento. Finalmente Sartori propone “*resistir a la cuantificación de la disciplina (...) pensar antes de contar; y, también usar la lógica al pensar*”

¹⁹ Estos trabajos se encuentran detallados en las Referencias Bibliográficas

²⁰ SARTORI, Giovanni: “¿Hacia dónde va la Ciencia Política?; Revista Política y Gobierno, página 349-354 Volúmen XI, número 2, II semestre del 2004; Centro de Investigación y Docencia Económicas; México D.F., México; 2004

Este artículo ha generado incontables escritos que apoyan o critican esta posición originando un debate en la disciplina sobre su propio rumbo y método.

Para la presente investigación se ha consultado ambas posiciones, a favor y en contra, encontrando artículos como el de David D. Laitin²¹ e inclusive el de Antonio Camou²² en el que realiza una aproximación entre la Ciencia Política y el estudio de las políticas públicas en el marco de la polémica generada por Sartori. Este último artículo es de importancia para la investigación pues muestra una relación entre datos, ideas y argumentos en el estudio de las políticas públicas.

De esta forma se ha tomado como punto de partida la idea de analizar mediante el método comparado de la Ciencia Política, la política pública de saneamiento representada por el Programa Agua para Todos priorizando la reflexión y análisis lógico y de pensamiento y utilizando los datos y cifras ofrecidas por las encuestadoras y organismos de evaluación, únicamente como una forma de probar lo que se desarrolla en la investigación.

Esta reflexión inicial es vital a fin de que el PAPT pueda ser evaluado como política pública y no sólo como programa de inversión en el cual la evaluación se centra más en la cuantificación de objetivos.

²¹ LAITIN, David: “¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que “la ciencia política estadounidense no va a ningún lado”; Revista Política y Gobierno, página 361-367 Volúmen XI, número 2, II semestre del 2004; Centro de Investigación y Docencia Económicas; México D.F., México; 2004

²² CAMOU, Antonio: “¿Quo vadimus Sartori? Ciencia Política y Políticas Públicas en el marco de una polémica?; Revista de Investigación Social Andamios página 11-40 Volúmen 6, número 11, agosto 2009; Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal; México D.F., México; 2009.

CAPÍTULO II

MARCO TEÒRICO

1. Nociones Preliminares

En este capítulo se desarrollan dos puntos que sirven de base para la investigación por tratarse no sólo de definiciones puntuales que orientan y delimitan el contenido de los conceptos utilizados sino también porque se estudia e investiga tres pilares de la tesis.

Primero, se establece un marco conceptual donde se desarrollan conceptos claves para la investigación que definen su alcance y contenido²³ y luego se investiga acerca de tres temas de los cuales parte la investigación, como son:

- a) Estado y políticas públicas,
- b) El saneamiento como política pública, y;
- c) La evaluación de políticas públicas

2. Marco Conceptual

Como afirma Sartori “a cada palabra corresponden muchísimos significados²⁴” Esta polivalencia de las palabras a su entender genera una ventaja como es la ampliación del vocabulario y una desventaja que es la ambigüedad de las palabras o diferencia entre la apariencia y la sustancia de los vocablos. Para el politólogo la solución a las desventajas generadas radica en “organizar y ordenar el lenguaje según tipos de significados²⁵”

La ambigüedad de los conceptos, sin embargo genera que existan innumerables significados para un solo término, dificultando la comprensión de los conceptos para futuras investigaciones. Por este

²³ Las demás definiciones se encuentran en el Glosario de términos

²⁴ “El número de palabras de cualquier lengua natural es infinitamente más reducido que el número de significados que tenemos en mente cuando las usamos”

²⁵ Esta solución consiste en desarrollar usos diversos de un mismo lenguaje, tanto para la filosofía como para la ciencia.

motivo diversos autores en la actualidad han coincidido en la necesidad de definir los conceptos para fijar un punto de partida para cualquier investigación tomando como referencia las definiciones ya realizadas. Si el investigador deseara alejarse de las definiciones ya existentes debería sustentar con argumentos científicos su decisión.

Eva Anduiza Perea²⁶ afirma que es necesario que los conceptos estén concreta y claramente definidos a fin de que se les pueda observar con facilidad. De esta forma usar definiciones iguales a las ya desarrolladas ayuda a: 1) Poder comparar resultados de las investigaciones y 2) Contribuye a la comunicación entre los politólogos. Con la presente investigación, como toda investigación politológica, se pretende llegar a conclusiones que permitan aportar al conocimiento científico y a transformar una realidad determinada por lo cual se hace indispensable partir de conceptos claros que garanticen un marco teórico válido que al aplicarse al problema en cuestión obtenga resultados fiables.

Los términos que se han desarrollado en esta parte han sido objeto de muchas definiciones no sólo desde la Ciencia Política, sino también desde disciplinas como la Sociología, Economía, la Administración y el Derecho, por ello se buscará adoptar las definiciones de politólogos que hayan elaborado una construcción teórica a partir de dichas definiciones.

Proyecto de Inversión Pública

En este punto se adopta la definición desarrollada por el Sistema Nacional de Inversión Pública como marco legal que señala que es “Toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y estos sean independientes de los de otros proyectos”²⁷

Programa de Inversión

Buscando una definición técnica y delimitada de Programa de Inversión pública, se puede afirmar que es un conjunto de proyectos de inversión

²⁶ ANDUIZA PEREA, Eva. Op. Cit.

²⁷ Numeral 2.1 del artículo 2 del Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública aprobado mediante Decreto Supremo N° 102-2007-EF

pública ordenados de acuerdo a las políticas y prioridades del sector correspondiente que se complementan y tienen un objetivo común.²⁸

Sector Saneamiento

Es el Conjunto de Entidades y empresas agrupadas para los fines del SNIP según el Clasificador Institucional que comprende la prestación regular de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial y disposición sanitaria de excretas tanto en el ámbito urbano como en el rural y que constituyen servicios de necesidad y utilidad pública cuya finalidad es proteger la salud de la población y el Ambiente.²⁹

En esta parte es indispensable señalar que existen diversas tendencias que dividen o delimitan el concepto de saneamiento considerando saneamiento únicamente como el servicio público de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y excluyendo de esta forma el acceso al agua potable.

En esta investigación se ha decidido optar por la definición amplia que incluye el servicio de acceso al agua potable y más como se señala al inicio de la definición.

Organismos Internacionales

En esta definición y por tratarse de un elemento a partir del cual se clasificará a instituciones analizadas en la investigación se ha operacionalizado el concepto en base a sus características o elementos, los cuales a su vez son requisitos para que una organización u organismo internacional sea considerado como tal:

- a) Es una Asociación de Estados soberanos u otras entidades que posean personalidad jurídica,
- b) Se establece por un Tratado,
- c) Posee una Constitución y Órganos comunes,
- d) Goza de personalidad jurídica distinta a la de los Estados miembros.³⁰

²⁸ Numeral 2.4 del artículo 2 del Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública aprobado mediante Decreto Supremo N° 102-2007-EF

²⁹ Tomado del artículo 2º y 3º de la Ley N° 26338 Ley General de Servicios de Saneamiento del 24 de julio de 1994.

³⁰ Tomado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/tapia_p_h/capitulo2.pdf

Algunos autores proponen otras características adicionales a fin de delimitar con mayor precisión el concepto³¹. En esta investigación no será necesario incorporar mayores elementos porque a pesar que se recurrirá a diversas instituciones y organizaciones internacionales, se estudiará los criterios de evaluación de tres principalmente:

Banco Mundial (BM):

Fue creado en 1944, tiene su sede en los Estados Unidos de Norteamérica, la integran ciento ochenta y seis (186) países de los cuales Perú es miembro. Es un Organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas (ONU) cuyo fin es reducir la pobreza mediante el préstamo de dinero de bajo interés, y apoyo económico y técnico a los países.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

Con sede en Estados Unidos de Norteamérica y creado en 1959 como parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), aunque no guarda relación en la actualidad con este, tiene como objetivo financiar proyectos viables para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe y apoyar en su integración económica. Tiene cuarentaiocho (48) miembros entre países prestatarios y no prestatarios.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o por sus siglas en inglés OECD):

Fue fundada en 1960 y está compuesta de 34 países. Su sede se encuentra en la ciudad de París, Francia. Está compuesta por los países más desarrollados económicamente con la intención de desarrollar políticas que ayuden a maximizar el crecimiento económico y el desarrollo de los países.

³¹ Puede considerarse la definición de Buerghental en BUERGENTHAL, Thomas: "Manual de Derecho Internacional Público"; Fondo de Cultura Económica; México D.F., México; 1994

3. Estado y Políticas Públicas

Para poder abordar el estudio de estos conceptos y sus elementos desde el propio campo de la Ciencia Política, primero se hace necesario conocer la evolución de estos términos desde la visión de otros campos y disciplinas.

Es necesario recordar que la Ciencia Política como disciplina se independiza de las demás disciplinas, de la religión, de la ética y el derecho en un largo proceso de encuentro y desencuentros y que dicha búsqueda de independencia la llevó a formar los conceptos con los que se trabaja hoy.

3.1. Definición de Estado

No se puede decir que se conozca la fecha exacta ni el origen de la palabra Estado, sin embargo la literatura occidental empieza a usar ese término con el equivalente de Polis o Ciudad Estado, para referir la organización de los griegos.

Tomando en consideración una visión jurídico-política si se puede afirmar que el “estado” aparece en la Edad Media con el nombre de “statí” o estado. La idea posteriormente sería fundamentada por el que mucho consideran padre de la Ciencia Política, Nicolás Maquiavelo, cuando utiliza esta palabra en su obra “El Príncipe”

Es necesario en esta parte realizar una distinción entre el estado antiguo y moderno* Una de las primeras definiciones corresponde a Platón³², y su ya conocida comparación entre la estructura del Estado y la estructura del individuo. En esta comparación, Platón, a través de la descripción de las partes y funciones del Estado busca igualarlas a las del ser humano. Esto según su interpretación origina el principio de que el Estado es anterior al hombre porque a pesar de sus semejanzas, la estructura del Estado es más objetiva y evidente. Finalmente, Platón afirma que las partes por excelencia del Estado son: La sabiduría (Sophia), la valentía (andreia) y la moderación (sophroyne)

A manera de propuesta, Platón³³ cree que es posible formar un Estado “ideal” un Estado Absoluto que debería ser regido por el

* Ver Glosario de términos.

³² PLATÓN: “La República” - Libro IV; Editorial Cultura Peruana, Primera Edición; Lima, Perú; 2002, página 100

³³ PLATÓN. Op. Cir. Pág. 187, 188.

filósofo. En la concepción de Platón, la sociedad se dividía en tres clases: los artesanos, los guerreros, y los Gobernantes o filósofos. Igualaba gobernantes a filósofos porque a su manera de entender el gobierno de la polis, este sólo debía estar en manos de los filósofos por ser hombre en virtud.

Toda esta concepción del Estado y gobierno se da en la medida que Platón no cree en la democracia tal y como la conocemos hoy en día. Para él los gobernantes debían reunir un conjunto de requisitos que se sintetizaban en fortalecer y priorizar el esfuerzo físico y conservar y promover la virtud. A los que serían gobernantes se les debía educar desde muy jóvenes en ciencias que promuevan las dos condiciones señaladas y sólo de esta forma al llegar a la madurez que para ese entonces era lo cincuenta años y luego de haber acreditado ante la comunidad una lista de valores y capacidades morales e intelectuales se les debía encargar el gobierno.

Los gobernantes de esta forma llevarían a la sociedad por el camino correcto y la polis no confiaría en una o un conjunto de personas elegidas por voto o por apoyo de la mayoría, lo que desvirtuaría en esencia el fundamento del Estado.

En la actualidad y realizando una síntesis de lo expuesto sobre Platón, podemos decir que sus conceptos únicamente marcan una base teórica e histórica sobre la reflexión del Estado. En la actualidad el poder emana del pueblo, se ha establecido la democracia como forma de gobierno y todos tienen posibilidades de poder gobernar conforme a las normas y reglas que establece el sistema democrático.

La siguiente generación y su discípulo de Platón, Aristóteles³⁴ considera que:

“El Estado es una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres... nunca hacen nada sino en vista de lo que le parece bueno (...), sostiene también que el Estado existe por naturaleza, y que la naturaleza, teniendo en cuenta la necesidad de conservación, ha creado a unos seres para mandar y a otros para obedecer, considera a la mujer y al esclavo como bárbaros, de naturaleza hecha sólo para obedecer”.

Como se puede comprobar Aristóteles marca un inicio o un intento de definición de Estado en base a características. Concibe que para que exista un Estado es necesario que exista una asociación de personas que persigan un bien común. Sobre las demás afirmaciones se puede decir que la definición corresponde a una

³⁴ ARISTÓTELES: “Política”; Editorial Chirre S.A.; Primera Edición; Lima; Perú; 1994; Pág. 9-10

época determinada. No se puede aceptar una definición de este tipo en la actualidad, donde se ha desarrollado conceptos e ideas que protegen a la mujer y se respeta la dignidad de las personas por igual. Tampoco se puede considerar como vigente ideas que consideran que el hombre cumple un rol predeterminado y nace predestinado a cumplir una función que él no eligió. Por el respeto de sus derechos reconocidos, la persona humana puede decidir el curso de su vida y hacerse responsable de sus propias decisiones.

Por otro lado, ya para la Edad Moderna, el absolutismo toma al Estado como un régimen político en el que gobierna una sola persona sin límites ni control. Aún no se habían definido los controles políticos ni los límites jurídicos que hoy conocemos. El soberano y el Estado era uno solo y se puede afirmar que el segundo era la prolongación del primero. Existía la idea del derecho divino del gobernante para decidir sobre el Estado. Se puede rescatar hasta aquí además que no existe una diferencia entre Estado y gobierno, considerándose uno solo representado por el Rey o soberano. El significado mismo de la palabra Estado obtiene sentido con la Revolución Francesa y las ideas que esta trae consigo.

Para realizar un repaso de la evolución del concepto de Estado desde la Revolución Francesa hasta el siglo pasado, se debe destacar a Kant y su definición del estado como: “la reunión de una multitud de hombres que viven bajo leyes jurídicas”. Otros autores como Duguit proponen una definición caracterizada por la lucha por el poder: “es una agrupación humana fijada sobre un territorio determinado, donde los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles”. Por último también se encuentran definiciones más ligadas al ámbito netamente jurídico como las de Del Vecchio y Kelsen. Para el primero el estado es: “el sujeto de la voluntad que establece un orden jurídico; o bien es el sujeto del orden jurídico en el cual se verifica la comunidad de vida de un pueblo”. Kelsen sin embargo encuentra una relación o identidad entre el estado y el derecho; para Kelsen la persona colectiva es la síntesis de un conjunto de normas destinadas a regular la conducta entre los hombres, lo cual hace que el Estado o su concepto sea el de persona. De esto se desprende su definición del estado como: “la personificación metafórica del orden jurídico total; en la medida que Estado y Derecho son dos expresiones que designan un mismo objeto. Para Kelsen el Estado sólo puede ser conocido jurídicamente.”³⁵

Es importante señalar la definición de Estado de Max Weber, por ser el primero que incorpora el elemento del monopolio de la

³⁵ Estas definiciones muestran una evolución jurídica del concepto del Estado. Han sido analizadas de RAMIREZ GRONDA, Juan D: “Diccionario Jurídico”; Editorial Claridad S.A. Séptima Edición; Buenos Aires, Argentina; 1976; página 142 - 143.

violencia o capacidad de hacer cumplir sus propias normas y leyes. Para Weber: “el Estado es una organización que cuenta con el monopolio de la violencia legítima. Por eso dispone de instituciones como las fuerzas armadas, la policía y los tribunales, que asumen funciones de gobierno, defensa, seguridad y justicia, entre otras, en un determinado territorio”

Finalmente, podemos llegar a una definición político-jurídica más acorde a nuestros tiempos. Un autor como Sánchez Agesta³⁶, define al Estado como: “una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad”

Tratando de sintetizar lo expuesto, se puede decir que es importante rescatar del concepto de Kelsen el que el Estado es una persona jurídica que estructura la sociedad, regulando la conducta del hombre. Estando este mismo Estado, sujeto al mismo poder que crea, define y aplica. Asimismo, esta investigación comparte la opinión de Del Vecchio que sostiene que el Estado es el sujeto de la voluntad que establece un orden jurídico; y que a nuestro entender por el tema de investigación desarrollado esta voluntad se personifica en la toma de decisiones en las políticas de Estado que pueden ser a su vez políticas públicas.

En sí, desde su aparición (en el momento en que esta se haya dado), el Estado aparece como la institución más elevada del orden social de la trilogía evolutiva de: Familia-Sociedad-Estado. Es el último momento de evolución en la concepción occidental no marxista, y al cual se llega cuando las personas, en su compleja esfera de interrelaciones al interior de la sociedad consideran pertinente y necesario el organizarse en base a normas (en su momento final leyes y un cuerpo jurídico más complejo y estructurado), y someterse ante gobernantes elegidos de la forma en que lo hayan acordado con la finalidad de buscar un objetivo común que va desde la protección y seguridad hasta objetivos más complejos.

Una definición actual en el marco jurídico nos dice que el estado es: “una organización jurídico-política-militar que posee un territorio definido, y que sus integrantes están vinculados por una historia en común, por el mismo idioma, y similares costumbres, y que está

³⁶ SANCHEZ AGESTA, Luis: “El concepto del Estado en el Derecho Español del siglo XVI”; Instituto de Estudios Políticos; Madrid, España; 1959; página 106. Sostiene que “La majestad o soberanía es por esencia, para Bodino, la potestad que no reconoce otro superior sino Dios, y que, por consiguiente, no puede ser limitada ni vinculada por ninguna Ley de su Reino”

autorizada a ejercer la fuerza coercitiva (leyes) y policial-militar para tener el control de los miembros de la sociedad”

Si nos centramos estrictamente en el contenido de la Ley se debe considerar lo establecido por la norma fundamental de los países, en el caso peruano La Constitución Política del Perú.

En el Perú, la Constitución Política de 1993 en su artículo 43° y 45° establece el tipo de estado, la forma de gobierno y el ejercicio del poder.

Artículo 43°³⁷ Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno

“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”.

Artículo 45°³⁸ Ejercicio del poder del Estado

“El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

Ninguna persona, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio de ese poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición”

3.1.1. Elementos del Estado

Para la doctrina, el Estado posee tres elementos fundamentales: Pueblo, territorio y poder.

Nuestra Constitución, determina que el Estado se compone de los siguientes elementos materiales: el territorio (Artículo 54°), la población (Artículo 45°); y de un tercer elemento intangible que es la soberanía (Artículo 43°, 44°), la cual reside en el pueblo. El poder emana del pueblo, el mismo que se expresa generalmente a través del voto.

³⁷ ANTECEDENTES: Constitución del año 79, artículo 79°; Constitución de Brasil, artículo 1°; Constitución de España, artículo 1°; Constitución de Suiza, artículos 2°,3°,5°.

³⁸ ANTECEDENTES: Constitución del año 79, artículos 81°, 82°; Constitución de España, artículo 1°, inciso 2°; Constitución de Brasil, artículo 1° Párrafo único.

Esta concepción estrictamente legal ha sido analizada y estudiada, llegándose a incluir otros elementos. Para autores como Ramírez Vela³⁹ a los tres elementos tradicionales se puede agregar dos al Estado moderno.*

a) Territorio: Es el espacio geográfico o superficie terrestre en la cual el Estado ejerce su poder y autoridad. Este espacio se encuentra delimitado por las fronteras que separan la zona de jurisdicción entre estados soberanos. El espacio sobre el cual un estado ejerce su autoridad comprende el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo y el mar territorial.

b) Población: Es el conjunto de personas que habitan el territorio del Estado y que aceptan su autoridad. Estas personas pueden ser nacionales o extranjeras. Entendemos como pueblo al compuesto social surgido de asociaciones culturales y geográficas que tienen un pasado e historia común que es la constante universal. No habrá Estado si no existe el pueblo y viceversa.

Al respecto, la actual Constitución, en su art. 52, establece: “Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad”

c) Gobierno⁴⁰: El gobierno se ejerce a través de los poderes del estado y las autoridades libremente elegidas. Existe, pues, una delegación de facultades de la población hacia los que van a gobernar.

La organización jurídica es el conjunto de leyes que organizan la vida de la colectividad, desde la constitución o Ley fundamental hasta las leyes o reglamentos de menor jerarquía.

d) Soberanía: Es la capacidad de ejercer poder dentro de un determinado territorio, sin aceptar subordinación a otros.

e) Poder: es la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos, con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser

³⁹ RAMIREZ VELA, Wilder: “La Constitución comentada, Antecedentes-comentado y actualizado”; Editorial EDIGRABER; Primera Edición; Trujillo, Perú; 2010; página 77.

* Ver Glosario de Términos

⁴⁰ Una definición de Gobierno desde la Ciencia Política se verá al momento de realizar la distinción entre políticas de Estado y políticas de gobierno. La presente definición se realiza sólo como elemento del Estado desde la concepción jurídica tradicional.

por uso de la fuerza, la coerción, voluntaria, o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentadas. Toda sociedad, no puede existir sin un poder absolutamente necesario para alcanzar todos sus fines propuestos.

3.1.2. Características del Estado

El Estado en el sentido moderno se caracteriza por lo siguiente:

- a) Un espacio territorial
- b) Establecimiento de un poder central suficientemente fuerte.
- c) Creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática.
- d) Consolidación de la unidad económica

3.1.3. Tipos de Estados Modernos

La doctrina ha clasificado los tipos de Estado Moderno en cuatro:

- a) Estado Constitucional: Surgió en Inglaterra a mediados del s. XVII. Nació del intento de poner límites a las decisiones políticas de los monarcas absolutos. Sus propulsores consideraban que el alcance del Estado debía restringirse con el objetivo de asegurar a cada ciudadano al máximo grado de libertad posible, y esto se lograba con el establecimiento de una constitución.
- b) Estado Liberal: Fue surgiendo a lo largo del s. XIX como parte del intento de crear una esfera privada independiente del Estado. Sus pilares más importantes son: el constitucionalismo, la propiedad privada y la economía de mercado competitiva, junto con un modelo de familia específicamente patriarcal. En el mundo occidental, los Estados fueron primero liberales y tardíamente democrático-liberal.
- c) Democracia Liberal o Representativa: Su rasgo más importante es que las decisiones que afectan a la

comunidad no las toman todos sus miembros sino un subgrupo de representantes elegidos. Se constituye en la forma dominante del Estado moderno en el s. XX.

d) Partido Único o Uni-partidista: su principio subyacente es que solo un único partido puede ser la legítima expresión de la voluntad general de la comunidad. Es el caso de los sistemas comunistas.

3.1.4. El Estado desde la Ciencia Política

Finalmente y buscando una definición del Estado desde la visión de la Ciencia Política, es necesario abordar el tema según ha evolucionado el término en la propia disciplina.

Como es conocido, la Ciencia Política originalmente había estado unida a la moral, la ética, la religión, y en tiempos modernos a la economía y a la sociología. En la búsqueda de su propia identidad trató de establecer y sentar conceptos que de cierta forma la desligaran de las tradicionales definiciones que se han señalado anteriormente. Esas definiciones han sido elaboradas desde la filosofía, el derecho y la sociología.

De esta forma si bien los estudios iniciales del Estado eran en base a una perspectiva histórica, a partir de la segunda mitad del siglo XX se reemplaza el uso del término “Estado” por el de “sistema político” que tuvo mayor acogida en el auge del desarrollo de la Ciencia Política norteamericana.

Sin embargo para la década de los años 80, el enfoque neo-institucionalista promueve la reaparición del Estado como concepto vigente en la disciplina, basando su posición en los espacios sin responder que dejaba el concepto de sistema político. Autores como Nordlinger⁴¹ criticaron el hecho que el sistema político se haya convertido en un concepto tan amplio que olvidaba el análisis del propio estado, de los inputs, outputs y el feedback que operan en este y que para la presente investigación forman elementos indispensables de análisis en el ciclo de las políticas públicas bajo los esquemas tradicionales.

⁴¹ NORDLINGER: “The return to the State: Critiques”; The American Political Science Review Volúmen 82, número 3 páginas 875-901. En www.jstor.org/stable/1962496

Finalmente se puede decir que todos los conceptos desde las distintas disciplinas que se han planteado en esta investigación han servido a la Ciencia Política moderna para encontrar parámetros y características que le permitan operacionalizar el concepto de Estado. Aunque en la actualidad aún persiste la idea en el mundo académico de dejar en desuso el término Estado⁴² este ha vuelto a utilizarse a partir de las investigaciones de los neo-estadistas y de aquellos que pretenden estudiar y analizar el aparato estatal y la administración pública con la finalidad de aportar en el desarrollo y consolidación de la democracia y las formas de gobierno afines a esta.

3.2. Políticas de Estado y Política de Gobierno

3.2.1. Definición de Política

El Diccionario de la Lengua española define la palabra política como arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados.⁴³

Sobre este concepto, desde la Ciencia Política se han elaborado constantes definiciones y estudios que permiten delimitar el concepto exclusivamente en la disciplina y liberarlo de todo componente histórico y de otras materias.

Giovanni Sartori⁴⁴ inicia un intento por definir la política o estudiar el término desde una óptica netamente politológica. El autor parte por diferenciar el concepto actual de política con la idea que los griegos tenían de esta en su terminología (polis- polites – politikos – politeia) Luego trata de buscar su autonomía, la cual debe ser entendida en un sentido relativo, para lo cual propone cuatro tesis: 1) Que la política sea distinta; 2) que la política sea independiente; 3) que la política sea autosuficiente; y 4) que la política sea una causa primera.

⁴² VITA, Leticia: "El concepto "Estado" en la Ciencia Política Moderna; Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja; Año II, número 3, Primavera 2008; Buenos Aires, Argentina; 2008

⁴³ IRURE TIRSO, Luis: Artículo "Polity, politics, policy". Diario El País.com. Fecha 09/05/2012.

⁴⁴ SARTORI, Giovanni: "Elementos de Teoría Política"; Alianza Editorial; Madrid, España; Primera edición; 1999.

Sartori además en diversos libros⁴⁵ realiza un recorrido histórico del concepto demostrando su separación o desvinculación con campos como la moral, la religión y el derecho.

Otro autor como Norberto Bobbio⁴⁶ realizan el mismo estudio sobre la historia y diferencias del término política, sin embargo van un poco más allá, desarrollando una aproximación al concepto de política: “es la actividad o el conjunto de actividades que de alguna manera tienen como término de referencia la polis, es decir el estado.

Para realizar una definición exacta de política, es necesario aclarar el significado semántico de la palabra “política”. El término en español puede tener un solo significado, sin embargo debemos recurrir al inglés para poder entender su significado completo y las tres acepciones que presenta la misma palabra. Estas definiciones ya han sido consideradas en el marco metodológico sin embargo es conveniente volverlas a señalar con la finalidad de sentar las bases del concepto política y su relación con las políticas públicas.

- a) La política concebida como el ámbito de gobierno de las sociedades humanas (polity en inglés).
- b) La política como la actividad de organización y la lucha por el control del poder (politics en inglés).
- c) La política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy en inglés).

De las tres acepciones, la tercera es la que se adapta más al estudio de las políticas públicas, y de la cual se realizará un análisis y estudio detallado en la investigación para poder comprender cómo se diseñan, planifican y ejecutan las políticas públicas, especialmente aquellas relacionadas al tema de saneamiento, que en esta investigación será representada por el Programa Agua para Todos.

⁴⁵ SARTORI, Giovanni: “La Política – Lógica y método en las ciencias sociales”; Fondo de Cultura Económica; México D.F., México; Primera reimpresión; 1987

⁴⁶ BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola: “Diccionario de la Política” Segundo Tomo L - Z; Siglo Veintiuno editores; México D.F., México; 1985

Para Joan Subirats*, la Polity forma parte de la opinión, la politics al debate, y la policy es considerada política científica, cultural y fiscal, sin embargo la traducción que se considera acá es aquella en la que policy es entendida como política pública

Podemos definir a una “política” como un plan para alcanzar un objetivo de interés público. Las políticas son ideas y planes de acción, es decir, algo que ocurre antes de la implementación. Están insertadas dentro de un proceso de política pública – un ciclo de actividades desde la planificación y el diseño pasando por la decisión, hasta la implementación y evaluación.

Es necesario ahora diferenciar claramente algunos términos que necesariamente deben estar claros para avanzar en la investigación. Primero se parte por una distinción entre Política de Estado y Política de gobierno.

3.2.2. Política de Estado

Es aquella que tiene una base institucional, concreta, y que tiene sustento legal para su implementación en un conjunto de leyes especiales o una Ley especial, que traspasa la temporalidad de los Gobiernos y que ha logrado un consenso mucho más amplio en su formulación.

Se debe resaltar la característica que la política de Estado traspasa la temporalidad, pues es la principal diferencia con las políticas de gobierno. Además las políticas de Estado marcan el rumbo del país en general y necesariamente deben ser consensadas o al menos compartidas por los grupos de poder y actores políticos, sociales, económicos, etc.

3.2.3. Política de Gobierno

Son aquellas que no necesariamente requieren de un sustento legal y depende de las prioridades del ejecutivo. Por lo tanto, su existencia puede fácilmente no perdurar más allá del gobierno de turno. En muchos casos estas

* Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona

políticas de gobierno sirven para cumplir o afirmar una política de estado, y en otros para ir en contra de esta anulándola o transformándola por completo.

Es usual que estos dos términos se confundan y mezclen en muchas oportunidades, esto además porque en muchos casos, como se señaló anteriormente, la Política de Gobierno está dirigida a consolidar una Política de Estado en la que existe una política concreta que plantea intervenciones específicas y que incluyen medidas que apuntan a influenciar en el aparato del Estado, coordinación interinstitucional, desarrollo de institucionalidad, o contemple la realización de una ley especial o reformas legales.

3.2.3.1. El concepto de gobierno en la Ciencia Política

Existe como en muchos términos utilizados en la Ciencia Política, un debate amplio e histórico sobre el contenido y significado del “gobierno”. Estos conceptos parten de una diferenciación entre gobierno y Estado y dan cuenta de la misma acción de gobernar.

Para la investigación se ha buscado una definición más precisa y ligada a la Ciencia Política que aborde todos los puntos acerca del tema. De esta forma se encuentra la definición de José Luis Cea Egaña⁴⁷ quien realiza una distinción de acuerdo a corrientes de pensamiento sobre el término:

En el pensamiento clásico, el término gobierno se refiere a un sentido amplio, no resumido únicamente al ejecutivo. En ese sentido todas las autoridades públicas participan de él.

En el derecho europeo continental y sudamericano el gobierno es entendido únicamente como labores del ejecutivo encargado de tres labores que son la de ejecutar, administrar y gobernar.

En el derecho anglosajón el gobierno es entendido en un sentido amplio y no sólo como

⁴⁷ CEA EGAÑA, José Luis: “¿Qué es gobierno? Una respuesta constitucional; en Revista de Derecho, Volúmen VIII, diciembre de 1997, Estudios e Investigaciones; Santiago de Chile, Chile; páginas 61-70; 1997.

Ejecutivo, pues se toma al gobierno como el ejercicio de la soberanía. El gobierno es entendido en un sentido global de instituciones como “Sistema Político”

Asimismo el gobierno y la acción misma de gobernar tienen tres significados que son:

En su sentido orgánico son todos los órganos públicos que ejercen el poder.

En su sentido procesal o formal concierne al método que los órganos de la administración pública deben seguir para que sus actuaciones sean válidas. Este concepto es más afín a la legalidad y el respeto de la Constitución y de las normas.

En su sentido material, sustantivo o de fondo se refiere a las decisiones políticas concretas que se toman en cumplimiento del “ejercicio de la soberanía”

3.3. Políticas Públicas

3.3.1. Definición

Las políticas públicas es una sub-disciplina de las ciencias políticas, y tiene su origen en Estados Unidos, su impulsor fue Harold Lasswell (docente e investigador en ciencias políticas) en la segunda mitad del siglo XX. Su propuesta fue mejorar el sistema administrativo y la acción gubernamental del Estado a través de una nueva disciplina, las ciencias políticas (policy sciences), con el fin de conocer y explicar tanto la formación y ejecución de las políticas, y como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento usable.⁴⁸

A la ciencia de las políticas⁴⁹, se le denomina estudio de las políticas públicas, una diferenciación con la ciencia

⁴⁸ VALENCIA AGUDELO, Germán Darío y otro. Art. “La ciencia Política y las políticas públicas: Notas para una reconstrucción histórica de su relación “. Estudios Políticos ISSN 0121-5167 N° 33 Colombia, 2008. Pág. 95, 96.

⁴⁹ Se debe distinguir la diferencia que se hace en esta parte entre Ciencia Política y Ciencia de las políticas, tomándose la segunda definición como el estudio propio de las políticas públicas.

política sería que la ciencia política se encargaría de estudiar “el es” (lo positivo) y las ciencias de las políticas “el cómo” y “el para qué” (una combinación entre lo positivo y lo normativo o prescriptivo). Sería a partir de 1980 recién cuando la Ciencia Política incorpora el estudio de las políticas públicas como rama oficial a pesar de que años antes ya se habían venido realizando investigaciones sobre este tema.

El término política pública se popularizó en los espacios públicos y académicos de los Estados Unidos, Francia, España, sobre todo de los Estado Unidos que fue donde se desarrolló con mayor fuerza y en un sentido independiente al Ciencia Política en la segunda mitad del siglo XX y especialmente usado, por las agencias multilaterales u organismos internacionales y de desarrollo como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) extendiéndose a las disciplinas sociales.

Sobre la definición exacta de política pública se puede afirmar que existen diversas definiciones que pueden ser agrupadas desde un punto de vista histórico, desde la disciplina que la crea, por los elementos que engloba entre otros. Para esta investigación se hace necesario repasar las más importantes y elegir la definición que se considere más acorde al estudio. De esta forma y para este estudio se puede realizar una escala en las que se insertan todas las definiciones que van desde la universal y muy general afirmación de Dye hasta el parámetro más cerrado y realista de Majone. En el libro de Subirats⁵⁰ se mencionan muchas de estas definiciones:

Se puede partir por la definición de Dye: “Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.

Como se desprende de esta definición Dye muestra la definición más amplia de políticas públicas pues abarca con ella toda acción e inacción del Estado. Todo es una política pública. Esta posición ha sido fuertemente criticada y cuestionada por autores que buscaban precisar y operacionalizar las políticas públicas, buscando en último lugar poder identificarlas y abstraerlas para su análisis. De esta forma nacen definiciones que pretenden ser precisas y son de todo tipo como:

⁵⁰ SUBIRATS, Joan y otros autores: “Las reglas institucionales – El análisis y gestión de políticas públicas”; Editorial Ariel; Barcelona, España; 2008; página 36

“Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” Esta definición es proporcionada por Meny y Thoenig o la de Lemieux: “Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo”⁵¹

Inclusive la definición de Subirats pretende ser más específica y delimita el concepto como: “un conjunto de acciones y decisiones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”⁵²

Según cita André Noël Roth Deubel, en la literatura especializada⁵³, en el campo de la Ciencia Política se pueden encontrar diversas definiciones especializadas que a nuestro entender son definiciones intermedias entre las dos tipo que se han planteado en la investigación. De esta forma se encuentra las precisiones de Hecló y Wildavsky quienes proponen a las políticas públicas como: “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”. Por otro lado, los autores ya citados, Meny y Thoenig señalan que la política pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad (...) y que se transforma en un programa de acción de una autoridad pública”.

Otras definiciones como la de Dubnick consideran que: “la política pública está constituida por las acciones gubernamentales – lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o a una controversia” Esta definición es importante resaltarla porque introduce en el concepto clásico la presencia de un problema o situación problemática que da origen a la política pública, es decir que no sólo marca su inicio sino que a su vez es su razón de existir.

⁵¹ Ver libro de Subirats. Op. Cit.

⁵² SUBIRATS, Joan. Op. Cit.

⁵³ ROTH DEUBEL, Noel- André: “Políticas Públicas, Formulación, Implementación, Evaluación”; Editorial AURORA; Primera Edición; Bogotá, Colombia; 2002; Página 26

También se pueden considerar las definiciones de Hogwood, quien plantea que “para que una política pueda ser considerada como política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales” y la definición de Muller y Surel, los cuales consideran que “una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos políticos-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”.

El conjunto de decisiones y acciones reúne el interés de distintos grupos, entre ellos los actores sociales que padecen los efectos negativos del problema y la intención es de buscar una solución benéfica para el grupo. La idea central de la política pública deriva de una decisión política, que se analiza de forma más completa en las dimensiones de las políticas públicas.

En la toma de decisiones públicas intervienen distintas autoridades que en el Perú pueden ser los Ministros, el Presidente del Consejo de Ministros, los Presidentes de los Gobiernos Regionales, los Alcaldes de los Gobiernos Locales desde el ámbito Estatal, la sociedad civil y sus actores entre los cuales se pueden considerar a las organizaciones involucradas en la temática.⁵⁴ Estos múltiples actores tienen intereses particulares del grupo que deberán defender con el diálogo. La decisión Pública está dirigida a cubrir una necesidad que el Estado ha identificado como tal o a resolver un problema que éste considere atendible. El estudio de las Políticas Públicas permite de esta forma poder tener una visión del Estado en acción, a través de las diferentes tomas de posición con respecto de una determinada cuestión o problema. Una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público. La cuestión, son asuntos que han logrado ocupar un lugar en la formación de la agenda de Gobierno.

Relacionando las decisiones y las políticas públicas⁵⁵, se afirma que las segundas son el resultado de un proceso complejo de decisiones públicas. Su complejidad radica en que se producen con la intervención de múltiples actores, que interactúan de muchas maneras y en momentos

⁵⁴ ALZA BARCO, Carlos: “Diseño y Evaluación de Políticas Públicas”; Editorial PUCP, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Curso 2, Diplomatura de Estudio en Políticas Públicas y Gestión Pública; Lima, Perú; 2011; página 45.

⁵⁵ ALZA BARCO, Carlos. Op. Cit.

diferentes. Así por ejemplo para elaborar una estrategia nacional sobre algún tema, intervienen múltiples instituciones: Ministerios, organismos autónomos, sociedad civil, cooperación internacional, empresas, gremios, representantes de los incluidos en el problema, consultores, asesores, y políticos, que pueden eventualmente ejercer presión sobre diversos aspectos de un tema tan sensible. El proceso se complejiza allí donde se trata de actores múltiples con interacciones múltiples, a veces con visiones y objetivos diferentes, y con propósitos y metodologías distintas.

Otras definiciones más formalistas definen a las políticas públicas⁵⁶ como el conjunto de acciones realizadas por el Estado en relación a algún problema que concita la atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad.

Sobre el tema de medición se puede considerar que las políticas públicas se pueden medir por los resultados (podemos aplicar en este momento la acepción de policy en el significado en inglés del término política) y los principios y convicciones (polity) que guían la acción política y pertenecen al ámbito de las personas.

De todo lo expuesto en estas definiciones que en esta investigación son consideradas de corte medio por caracterizar y buscar la identificación de la política pública se tiene que estos autores conciben a las políticas públicas como un elemento identificable y medible. Un claro ejemplo de esto es lo propuesto por André Noel Roth⁵⁷, quien señala que existen cuatro elementos centrales que identifican la existencia de una política pública, éstos son: a) implicación del gobierno, b) percepción de problemas, c) definiciones de objetivos y d) definición de proceso.

Por otro lado buscando los modelos para la construcción y estudio de las políticas públicas se tiene el aporte de Valencia Aguadelo⁵⁸ quien identifica seis modelos: el racionalista, el incrementalista, el elitista, el interaccionista, el institucionalista y el sistemático; entre los cuales el

⁵⁶ HUENCHUAM NAVARRO, Sandra: "Políticas Públicas y Políticas de vejez. Aspectos teórico conceptuales"; Informe auspiciado por la Cooperación Italiana, las Naciones Unidas y CEPAL; UNFPA; Buenos Aires, Argentina; páginas 2-13.

⁵⁷ ROTH DEUBEL, Noel- Andre. Op. Cit. Página 27

⁵⁸ VALENCIA AGUDELO, Germán Darío y otro: Artículo "La Ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación"; Estudios Políticos ISSN 0121-5167 N° 33; Medellín, Colombia, 2008; página 105

modelo incrementalista y el racionalista constituyen los dos enfoques principales en la Ciencia Política y en la Ciencia de las políticas de los Estados Unidos de Norteamérica.

En el desarrollo de la investigación referida al Programa Agua para Todos se puede demostrar que el modelo utilizado es el incrementalista e institucionalista, pues el Programa fue creado con la intención de agrupar a todos los proyectos de agua y saneamiento que existían e incluso hasta la actualidad se viene sumando proyectos a este, según la forma como se vienen aprobando en la medida que el PAPT no cuenta con metas claras ni se han formulado sus objetivos de forma coherente y realista.

Por otro lado y para culminar las diversas y extensas definiciones y la evolución teórica de las políticas públicas se tiene la definición de Giandoménico Majone⁵⁹ quien recogiendo las opiniones de Hugh Heclo afirma que las políticas son “una creación intelectual, una categoría analítica cuyo contenido debe ser previamente identificado por el analista. (...) por ello una política y sus resultados no pueden separarse de las ideas, teorías y criterios que analizan y evalúan tal política.”

De esta definición se puede decir que las políticas públicas no son de ninguna forma un fenómeno autodefinido; es necesario que el investigador identifique y reconstruya todo el proceso de políticas públicas.

Este estudio detallado de las políticas públicas sirve de sustento para la investigación en la medida que del análisis realizado se toma como válida la propuesta de Majone sobre la realidad de las políticas públicas como construcciones analíticas. En ese sentido, y vinculando dicho concepto a la definición de Dye se puede afirmar que las acciones, proyectos y programas del gobierno pueden ser considerado como políticas públicas según el entender del investigador. Para esta investigación, con lo expuesto se puede definir a Programa Agua para Todos como una política pública de saneamiento en el país, lo cual no implica que pueda entenderse a su vez como programa de inversión pública que es su esencia.

El objetivo de este análisis es fundamentar por qué el Programa Agua para Todos que de naturaleza es un Programa de Inversión Pública debe ser estudiado y sobre todo evaluado como política pública, pues al cumplir un

⁵⁹ MAJONE, Giandoménico: El desarrollo de las políticas en “Evidencia, argumentación y persuasión”; Fondo de Cultura Económica; México D.F., México; 1997, páginas 190-213.

objetivo de servicio a la población, será necesario entenderlo de esta forma.

3.3.2. Características de Políticas Públicas

Siguiendo el modelo tradicional de estudio de las políticas públicas, estas se caracterizan por:

- a) Contar con un respaldo de normas de cumplimiento obligatorio
- b) Tener repercusiones en la sociedad

Stein⁶⁰, hace un intento de caracterizar a las políticas públicas según ciertas variables, lo cual puede resultar favorable para los investigadores al momento de construir las políticas públicas con criterios como:

- a) Estabilidad: cuán estables son en el tiempo
- b) Adaptabilidad: Cuan ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias.
- c) Coherencia y coordinación: en qué medida son compatibles con políticas afines y en qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación.
- d) Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.
- e) Orientación hacía el interés público: en qué medida las políticas se orientan hacia el interés público
- f) Eficiencia: En qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales.

3.3.3. Tipos de políticas públicas

Las políticas públicas, han sido clasificadas con fines netamente académicos y con la finalidad de ajustarlos al marco jurídico. Siguiendo la recopilación efectuada por

⁶⁰ STEIN, Ernesto: "La política de las Políticas Públicas", Informe; Washington, Estados Unidos; 2006; página 17. Citado por Carlos Alza Barco. Op. Cit. Pág. 47, 48.

Carlos Alza⁶¹ se pueden clasificar a las políticas públicas desde tres puntos de vista:

- Lowi)
- a) Desde el enfoque politológico (postura de Theodore
 - b) Desde el enfoque de las Ciencias Sociales
 - c) Desde el enfoque de Instrumentos de Políticas Públicas

Desde un enfoque politológico: Theodore Lowi, presenta cuatro tipos de políticas públicas: a) Regulatorias, b) Distributivas, c) Redistributivas, y d) Constituyentes.

- a) Regulatorias: Estas políticas tienen influencia sobre el comportamiento y conducta de las personas, pues buscan un cambio en la conducta de estos.
- b) Distributivas: También se les denomina de derecho universal pues el Estado tiene la obligación de brindar estos servicios como son la salud, la seguridad o la educación.
- c) Redistributivas: En esta categoría destacan las políticas sociales que toman en consideración el nivel y calidad de vida de las personas y buscan recaudar ingresos de un sector para poder brindar servicios y favorecer a los sectores más necesitados.
- d) Constituyentes: Son aquellas políticas de Estado que afectan o tienen un impacto en la propia estructura del mismo Estado.

Desde el enfoque de las Ciencias Sociales: Carlos Parodi⁶² es quien más se ha dedicado a estudiar este tema y las ha clasificado a las políticas públicas por lo menos en el Perú según su naturaleza, en tres tipos:

- a) Políticas sociales: Como su nombre lo indica están orientadas a cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos. Cada país tiene sus propias prioridades aunque en esta situación son las mismas, pobreza, educación, salud etc.

⁶¹ ALZA BARCO, Carlos. Op. Cit.

⁶² PARODI, Carlos: "Perú 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes"; Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico; Lima, Perú; 2003

- b) Políticas económicas: Destinadas a la administración de las finanzas del Estado.
- c) Políticas de Gestión Pública (NGP)*: Estas políticas pueden ser nuevas en el país a pesar que tienen años de implementarse en otros países principalmente en aquellos que pertenecen a la OCDE. Están orientadas a modernizar el aparato burocrático y la reforma del Estado.

Esta clasificación resulta conveniente para efectos metodológicos, pero en la realidad como lo dice el mismo autor, es arbitraria, porque no todas son identificables con una sola categoría, teniendo como ejemplo las políticas mineras o de infraestructura que son difíciles de identificar por su transversalidad.

Enfoque de Instrumentos de Políticas Públicas: Surge por estudios y análisis de politólogos a partir del estudio de las normas de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú¹⁹ estos instrumentos son: a) por su Proyección temporal, b) por su nivel de coordinación, y c) por el nivel de gobierno.

a) Por su Proyección temporal:

- Las Políticas de Estado: Orientan las acciones del Estado y trascienden a los gobiernos de turno
- Las Políticas de Gobierno: Elaboradas por el gobierno de turno y pueden consolidar la política de estado o ir en contra de esta lo cual anual la primera.

b) Por su nivel de coordinación:

- Las políticas sectoriales: Tiene impacto en un determinado sector económico social del país.
- Las políticas multisectoriales: Influyen en varios sectores
- Las Políticas transectoriales: Cuando su impacto afecta a diversos sectores de forma simultánea.

c) Por el nivel de gobierno:

* NGP: Término genérico, se utiliza como una formulación útil para resumir y describir la reorganización de las distintas partes de la Administración Pública. En la jerga académica la consolidación de la NGP conlleva una transformación de modelos de gestión del sector público.

¹⁹ Ob. Cit. ALZA BARCO, Carlos. Páginas 51,52

- Las Políticas Nacionales: Generalmente son aprobadas por Decreto Supremo y afectan a todo el país
- Las Políticas Regionales: Impactan exclusivamente a la jurisdicción de la región o departamento
- Las políticas locales: Se refiere a las acciones de las municipalidades
- Políticas supranacionales: En el caso de las políticas que son implementadas por los organismos internacionales y que afectan a varios países.

En relación al tema de investigación que es el Programa Agua para Todos (PAPT), se puede afirmar que este cumple con las distintas clasificaciones de políticas públicas. Según el enfoque politológico de Theodore Lowi, el Programa está enmarcado en los cuatro tipos de políticas públicas señalados, ya que el PAPT es un Programa que promueve la inversión pública, pero que regula a los diversos organismos que intervienen en el programa, asimismo; toda persona tiene derecho al acceso de agua y saneamiento, y a la calidad del mismo, y se pone énfasis en mejorar las condiciones y calidad de vida de las poblaciones, especialmente en el interior del país y en general a nivel nacional, y que ejecuta sus proyectos con intervención de los distintos organismos descentralizados.

Respecto, a la clasificación del enfoque de las ciencias sociales se debe afirmar, que el PAPT, es una Política Pública Social en los sectores de Vivienda y Salud y en la que se aplica la Nueva Política de Gestión Pública, especialmente en la empresa pública SEDAPAL, más no en los gobiernos descentralizados como Municipalidades, y Gobiernos descentralizados.

En cuanto a la tercera clasificación, se puede situar el Programa Agua para Todos (PAPT) como una Política de Gobierno multisectorial que se aplica a nivel nacional en coordinación con los distintos gobiernos, Regionales y Locales, y conjuntamente con organismos internacionales como la ONU, y el Banco Mundial que le brindan apoyo financiero y orientación técnica.

3.3.4. Dimensiones analíticas de las Políticas Públicas

Existen tres fases o dimensiones en las Políticas Públicas:
a) Dimensión simbólica o conceptual, b) Dimensión sustantiva, y c) Dimensión operativa.

3.3.4.1. Dimensión simbólica o conceptual: Proceso de construcción de problemas, cuando se presentan las demandas, se elaboran los discursos fundamentados en valores, marcos cognitivos, sistemas de creencias, y la conformación de la agenda pública de actuación.

3.3.4.1.1. Problemas Públicos

Los problemas privados y personales en diversas situaciones pueden desencadenar problemas sociales. En esos casos se puede identificar un problema público. Sin embargo para que este sea reconocido como tal debe tratarse de una situación políticamente problemática y se inserta en el debate público. El mismo hecho de definir el problema como público es el primer paso en el proceso de formulación de políticas públicas

Sin embargo en un enfoque realista, el proceso de formación de las políticas públicas no es racional y ordenado sino incremental por lo cual son los analistas e investigadores en políticas públicas los que ordenan el proceso con fines metodológicos

Estructurar significa definir analíticamente cuál es la naturaleza del problema público a solucionar, identificando causas próximas y remotas en tiempo y lugar, actores involucrados, posiciones en torno al problema y las posibles políticas públicas para solucionarlo. La importancia de una buena estructuración de los problemas públicos desde el inicio radica en atacar de manera certera a las causas correctas, y tomar en cuenta el conjunto de visiones involucradas para abonar a la legitimidad de la acción pública.

3.3.4.1.2. Agenda Pública

Es una construcción abstracta, compuesta de todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedores de atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Son los temas de debate generados por necesidad o interés de la comunidad y que se exigen como demanda al gobierno.

3.3.4.2. Dimensión sustantiva: Está referida al proceso de formulación de políticas y toma de decisiones. En esta dimensión se negocian los contenidos y opciones de fondo y se formalizan por medio de las decisiones jurídicamente respaldadas, es decir mediante la promulgación de una ley o norma con tal grado, o tomando acciones concretas por parte del gobierno.

3.3.4.2.1. La decisión pública

Es el elemento que origina el conjunto de acciones que se toman para solucionar el problema público. El tránsito de un problema social para ser considerado como un problema público desencadena una serie de acciones que permite colocar el tema en el “debate público”. Decidir incluir en la agenda política el problema público refiere una decisión pública. Las decisiones públicas son tomadas por políticos que tienen responsabilidad en la administración pública. Asimismo, los Gerentes y funcionarios públicos, pueden tomar decisiones pero con menor grado de influencia.

Sin embargo no se trata de decisiones aisladas y sin sentido, sino de decisiones destinadas a resolver problemas que son socialmente relevantes y que requieren intervención del poder estatal. Las decisiones públicas se expresan de diferentes maneras y son producto de negociaciones e interacciones de múltiples actores. Algunas decisiones públicas tienen un carácter más técnico que político. Pero se debe considerar un mayor consenso en la toma de

decisiones que permita reunir coincidencias en la mayor cantidad de actores. Una decisión pública que se toma sin suficiente legitimidad puede conducir a una crisis de gobernabilidad y encender los conflictos sociales al punto de llegar a ser violentos. Las decisiones públicas, por tanto, deben ser técnica y políticamente argumentadas por los políticos y autoridades que las toman⁶³.

Sartori⁶⁴, dedica parte de su estudio a las técnicas de decisión. Para la investigación únicamente se tomará su clasificación de decisiones colectivizadas:

- a) Si el individuo decide por sí mismo toma una decisión individual
- b) Cuando la decisión la toma un grupo de personas, esta puede ser:
 - b.1) De grupo: Son decisiones en las que el grupo que interactúa es partícipe de la decisión que se va a tomar.
 - b.2) Colectivas: El conjunto de personas es elevado e imposibilita actuar como un grupo concreto. Son decisiones de muchos.
 - b.3) Colectivizadas: Es cuando una persona decide por otros o es su representación.

3.3.4.2.2. Agenda de Gobierno

Es el elemento abstracto en el que se encuentran el conjunto de problemas, demandas y cuestiones, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción en su período determinado. Para que pueda considerarse como Agenda de Gobierno debe cumplir con ciertos requisitos como:

- a) Que sea objeto de una atención amplia y de conocimiento público
- b) Que tenga una gran demanda o necesidad pública

⁶³ ALZA BARCO, Carlos. Op. Cit.

⁶⁴ SARTORI, Giovanni. Op. Cit.

- c) Que la acción sea de competencia de un organismo público

3.3.4.3. Dimensión operativa: Referida al proceso de implementación donde se ponen en marcha mecanismos de producción de servicios, programas y proyectos.⁶⁵

En relación al tema de investigación sobre el Programa Agua para Todos (PAPT) se puede afirmar que fue una decisión política del Gobierno Aprista, que nace durante la campaña electoral en respuesta a una demanda de la población. Este programa tuvo como finalidad integrar cada uno de los Programas ya existentes para solucionar la problemática de acceso y saneamiento al agua que tenían poblaciones rurales y urbanas de extrema pobreza.

3.3.5. Estructuración de políticas públicas

Las políticas públicas se han enmarcado en dos formas interpretativas: en la acción y en la racionalidad. En el primer caso, los estudios, análisis y diseños orientados a la acción suponen que existe una correlación entre el conocimiento de la acción y la mejora de las actuaciones gubernamentales. El segundo enfoque privilegia los problemas que surgen en torno al mayor o menor grado de racionalidad que existe en la formación y trazado de las políticas públicas. Estas políticas están regidas por una construcción secuencial fines-medios-producto-impactos o bien que los trazados de políticas se rigen por una actitud más incrementalista, basada en una relación ensayo-error⁶⁶

El Programa Agua para Todos, se caracteriza por definir sus acciones de política pública a través de los distintos órganos ejecutores de proyectos, tales como las Municipalidades, Gobiernos regionales, Juntas Administrativas Vecinales, y en la que interviene Pro-

⁶⁵ HUENCHUAN NAVARRO, Sandra: "Políticas Públicas y Políticas de Vejez – Aspectos teóricos-conceptuales; 2003" Presentación realizada con la cooperación de la CEPAL http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/REDES004_Huenchan.pdf

⁶⁶ PISFIL CAPUÑAY, Miguel: "Perspectivas del Estado en el ejercicio de nuevas políticas públicas en el Perú: Una revisión panorámica de las políticas promotoras del crecimiento económico"; Cuaderno de Difusión N° 11 (20), UNMSM; Junio del 2006 página 32. <http://www.esan.edu.pe/paginas/publicaciones/cuadernos/20/Pisfil.pdf>

inversión y el Shock de inversiones, financiando los distintos proyectos de las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS). Además, aunque en el diseño del PAPT como política pública, sólo se plantean indicadores generales del Plan ejecutor, sin detallar la población precisa a la que va dirigida el Programa, observamos que son las EPS, las que dinamizan la ejecución del Programa en zonas rurales, pasando los proyectos por una etapa de aprobación, y dejándose abierta la posibilidad de incrementar la cantidad de proyectos a ejecutar. En el capítulo III, sobre el Programa Agua para Todos, se explica con detenimiento el punto de estructuración basada en la acción y racionalidad del PAPT.

4. El Saneamiento como política pública

En la parte anterior se ha estudiado la evolución teórica y la delimitación del concepto de política pública. En esta parte se analiza el derecho al agua y el saneamiento desde la base de la evaluación de los programas y políticas públicas desarrollada por distintos países y organismos internacionales, dando énfasis a la política pública de saneamiento en el Perú.

4.1. El Derecho al Agua

4.1.1. Definición de agua

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2003), hay aproximadamente 263 cuencas fluviales internacionales, que abarcan el 45,3% de la superficie terrestre del planeta (excluyendo la Antártica) y en las que habita más de la mitad de la población del mundo. Un tercio de esas 263 cuencas transfronterizas es compartido por más de dos países.

Estas cuencas cubren cerca de la mitad de la superficie de la tierra y representan un estimado del 60% del flujo global de agua dulce. Un total de 145 naciones incluyen territorio dentro de las cuencas internacionales y 21 países se

encuentran ubicados totalmente dentro de las cuencas internacionales.⁶⁷

Muchos países también comparten los acuíferos subterráneos. Los acuíferos subterráneos almacenan hasta el 98% de las fuentes de agua dulce accesibles. Proporcionan el 50% del agua potable en el mundo, el 40% del agua utilizada para la industria y el 20% del agua para la agricultura.

El agua* cubre el 75% de la superficie terrestre; el 97,5% del agua es salada, sólo el 2,5% es dulce. Los casquetes de hielo y los glaciares contienen el 74% del agua dulce del mundo. La mayor parte del resto se encuentra en las profundidades de la tierra o encapsulada en la tierra en forma de humedad. Sólo el 0,3% del agua dulce del mundo se encuentra en los ríos y lagos. Para uso humano se puede acceder, a menos del 1% del agua dulce superficial subterránea del planeta (Ver anexo N° 01).

El agua potable es un recurso vital para el ser humano y el derecho al agua potable y al saneamiento forma parte integrante de los derechos humanos oficialmente reconocidos en los diferentes organismos internacionales. El agua es un bien común universal. El acceso al agua debe ser considerado como un derecho básico, individual y colectivamente inalienable.

El agua, es mucho más que un bien, un recurso o una mercancía, el agua potable es concretamente un derecho humano de primer orden y un elemento esencial de la propia soberanía nacional.

Actualmente, 1.400 millones de personas no tienen acceso a agua potable, y casi 4.000 millones carecen de un saneamiento adecuado. Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 80% de las enfermedades se transmiten a través de agua contaminada.

Esta situación se debe a que sólo una pequeña parte de la población, en particular en los países en desarrollo, tiene acceso a un abastecimiento de agua de calidad aceptable.

⁶⁷ MEREDITH, Giordano y AARON, Wolf: "Compartiendo aguas : Manejo de las aguas fronterizas internacionales" - Foro de los Recursos Naturales Volúmen 27, N° 2; Citado por CARRILLO M., Lillian. "La Geohídrica: Nuevo paradigma de las relaciones internacionales para alcanzar el desarrollo sostenible"; Editorial Perú; Lima, Perú; 2008; página 13.

* Ver Glosario de términos.

Se estima que en algunos países solamente el 20% de la población rural, dispone de agua de calidad satisfactoria.

En la actualidad, más de 80 países, (el 40% de la población mundial) sufren una escasez grave de agua. Las condiciones pueden llegar a empeorar en los próximos 50 años, a medida que aumente la población y el calentamiento global. Un tercio de la población mundial vive en zonas con escasez de agua, en las que el consumo supera el abastecimiento. Asia occidental es la región más amenazada. Más del 90% de la población de esa región, padece escasez de agua y el consumo de agua supera en un 10% los recursos de agua dulce renovables.

En término medio, el uso doméstico diario de agua dulce de una persona de un país desarrollado, es diez veces superior al de una persona de un país en desarrollo. En el Reino Unido, una persona usa un promedio de 135 litros de agua por día. En los países en desarrollo, una persona usa 10 litros.

4.1.2. Derecho al Agua Potable

Por Derecho de Aguas se entiende a la parte del Derecho que regula el Dominio Público Hidráulico (DPH). Es preciso señalar también la existencia de un derecho personal* e individual de acceder al agua como un recurso natural** y que este derecho adquirido por la persona tenga ciertos requisitos⁶⁸

- a) El primero, es el derecho a disponer de una cantidad suficiente para consumir de agua potable. Alrededor de 50 a 100 litros de agua.
- b) El segundo, es que el agua debe cumplir con los estándares máximos para ser consumida.
- c) El tercero, consiste en que el centro de abastecimiento debe estar próximo a la residencia y de fácil acceso.
- d) El cuarto y último, es que el hecho de acceder al agua no puede significar renunciar al consumo de otros bienes

* Ver Glosario de Términos

** Ver Glosario de Términos

⁶⁸ Tomado de la página web de la Organización Mundial de la Salud – OMS www.who.int/es/

vitales. En tal caso el acceso al agua debe ser enteramente gratuito.

4.2. Legislación del Derecho de Aguas

En el campo del Derecho, es conocido el Derecho de Aguas, como el sistema jurídico encaminado a la protección y gestión de las aguas dulces situadas sobre las placas continentales. Internacionalmente no existe, un cuerpo de leyes orgánicas, sino, un conjunto de normas un tanto dispersas que se refieren al tratamiento de las aguas, y a disposiciones enérgicas para prevenir, reprimir y reparar las más graves agresiones contra el líquido recurso.

En el ordenamiento legal de muchos países, si bien no existe un derecho penal hídrico, si se ha desarrollado un derecho ambiental, que también sanciona los delitos que se cometen en contra del suelo, de la atmósfera, de la flora, de la fauna y del medio ambiente en general.⁶⁹

Carlos Blanco Lozano⁷⁰, Profesor de Derecho Penal de la Universidad de Sevilla, en España propone en su obra: “La Tutela del Agua a través del derecho penal”, que hay tres principios informadores del Derecho Penal de las Aguas:

El principio preventivo: Proteger un bien jurídico*, es antes que nada, evitar que se le infiera daño al mismo. Cobra ello puntual relevancia en el marco hidrológico al igual que en el más general marco ambiental, dada las limitaciones y dificultades en materia de reparación del menoscabo.

El principio de intervención mínima: El Derecho Penal, por su carácter de última ratio, sólo debe intervenir en aquellos supuestos en que los demás mecanismos de tutela hídrica se muestren ineficaces.

El principio “nebis in idem”**: Según reiterada jurisprudencia establecida por nuestro Tribunal Constitucional, impide tal principio la doble aplicación sancionadora, penal y administrativa, por unos

⁶⁹ PALOMINO, Teodosio. “La tragedia del Oro Azul: el agua es vida”. Editorial Teodosio Palomino; Primera Edición; Lima, Perú; 2006; página 34.

⁷⁰ Ob Cit. Citado por PALOMINO, Teodosio.

* Ver Glosario

** Ver Glosario

mismos hechos y cuando se trate de la protección de unos mismos intereses.

Aunque no es materia de esta investigación, se considera necesario manifestar la necesidad de que los países legislen sobre el agua, especialmente prestando atención al derecho punitivo en los casos en que se mal utilice y se ponga en riesgo la supervivencia de todos los seres del planeta. Si el derecho de aguas se plantea desde el punto de vista administrativo, el derecho penal hídrico debe basarse en la preservación de la vida humana, que requiere de agua para vivir.

4.2.1. Legislación internacional

Diversos organismos internacionales se han preocupado en diseñar y analizar Programas sobre el agua, y han enriquecido la legislación internacional en torno al derecho de Aguas. Algunos de estos son:

La Organización de las Naciones Unidas - ONU

La ONU, asume el desafío en derecho ambiental en el año 1972, en la cumbre celebrada en Estocolmo sobre medio ambiente humano, donde, por primera vez, se recoge información que llega desde la comunidad científica, y por supuesto desde las organizaciones sociales y en particular desde las organizaciones conservacionistas y ecologistas.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación - UNESCO

Este organismo de Naciones Unidas facilita el acceso a la información relacionada con agua dulce y desarrolla dos tipos de programas sobre agua dulce:⁷¹

a) El Programa Hidrológico Internacional (PHI)

Es un Programa intergubernamental de cooperación científica de la UNESCO relativo a los recursos hídricos,

⁷¹ CARRILLO MEZA, Lillian: "La Geohídrica: Nuevo paradigma de las relaciones Internacionales para alcanzar el desarrollo sostenible"; Editorial Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Primera Edición; Lima, Perú; 2008; páginas 86, 88

es un instrumento gracias al cual los estados miembros pretenden mejorar su conocimiento del ciclo hídrico e incrementar su capacidad de administrar y explotar mejor sus recursos hídricos.

El PHI tiene como objetivo mejorar la base científica y tecnológica con el fin de desarrollar métodos para la gestión racional de los recursos hídricos, incluyendo la protección del medio ambiente.

Siendo el principal mecanismo con que cuenta la UNESCO para hacer frente al tema prioritario de los recursos hídricos y los ecosistemas correspondientes, el PHI procura minimizar los peligros a que están los sistemas de recursos hídricos, tomando en cuenta las exigencias y las interacciones sociales y elaborando enfoques adecuados para una gestión racional de los recursos hídricos.

b) El Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP)

Este programa ha adoptado un enfoque metodológico para la elaboración de indicadores del agua y ha identificado un conjunto de ellos a través de recomendaciones efectuadas por los organismos de las Naciones Unidas que participan en el programa.

Foros Mundiales:

Los Foros Mundiales han sido de gran utilidad para analizar y diseñar nuevas políticas para el acceso al agua, su saneamiento e infraestructura.

- a. Foro Mundial del agua. Realizado en 1970 y 1977
- b. II Foro mundial de la Haya. Realizado en el año 2000
- c. Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce. Realizado en Bonn – Alemania en Diciembre del año 2001
- d. Declaración de Johannesburgo - África del Sur. Realizada entre agosto y setiembre del año 2002.

- e. Foro Social Mundial de Porto Alegre - Brasil. Realizado del 31 de Enero al 5 de Febrero del año 2002.
- f. III Foro Mundial del Agua. Realizado en Kyoto - Japón del 16 al 23 de Marzo 2003.
- g. Foro Alternativo Mundial del Agua. Realizado en Florencia - Italia del 21 al 22 de Marzo del año 2003.
- h. Declaración de Roma. Realizado en Italia el 10 de Diciembre del año 2003.
- i. La Conferencia Nacional Dos Bispos do Brasil (CNBB). Realizado en Brasilia – Brasil el 18 de Mayo del año 2004.
- j. Foro Alternativo Mundial del Agua. Realizado en Ginebra – Suiza, del 17 al 20 de Marzo del año 2005.
- k. La Declaración de Lima "Defensa y el Derecho Humano al Agua". Realizada en el Distrito de Jesús María- Perú, el 22 de Marzo del 2005.

De lo presentado hasta aquí se puede observar que en las conclusiones de las últimas Conferencias y Foros, existe una tendencia a equilibrar la actuación de la Empresa privada o Empresas prestadoras del Servicio de agua, con la necesidad pública, especialmente en las zonas urbano-marginales y rurales. La realidad es la directriz que no se puede ocultar, y teniendo como principio que el agua es un derecho universal que no se puede negar a nadie, es que se determina que los gobiernos incluyen el sistema de subsidios para poblaciones de bajos recursos económicos. A la vez que se define al Estado como órgano controlador, supervisor y regulador de las políticas, calidad y actividades de las empresas prestadoras del servicio, con el objeto de velar por los intereses de la sociedad (Ver anexo 02).

Los instrumentos jurídicos⁷² que se han elaborado durante las últimas décadas, ha centrado su interés en regular y proteger los ecosistemas de agua dulce. Algunos avances son los siguientes:

⁷² CARRILLO M., Lillian. Op. Cit. Página 50-51

- La Década Hidrológica Internacional, coordinada por la UNESCO, 1965.
- En 1966 la Asociación de Derecho Internacional (ILA) elaboró las normas de Helsinki, y presentó unos principios generales de aplicación de los recursos hídricos, como el de equidad, sobre la utilización y reparto equitativo de los beneficios del agua.
- En la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano (UNCHE), celebrada en Estocolmo en 1972, la Comisión de Derecho Internacional (ILC) reafirmó la política de la ONU, que defiende que cada nación tiene el derecho de formular sus propias políticas ambientales, pero especifica que no han de causarse daños a otros países que también utilicen el recurso.
- En 1977, se celebró la Primera Conferencia Mundial de Agua, convocada por la ONU, en Mar de Plata (Argentina).
- En 1979, el Instituto de derecho Internacional elaboró la llamada Resolución de Atenas sobre el derecho Internacional y la Contaminación de Ríos y Lagos.
- En la década de los 80, la ONU inauguró la Década Internacional del Abastecimiento y saneamiento de Agua Potable. El propósito era dotar de sistemas de saneamiento y de acceso a agua limpia a 500,000 habitantes del planeta. No se logró este objetivo. Según la ONU, en 1990 la situación era peor que diez años antes.
- En 1984, Mostaza Tolba, director Ejecutivo del PNUMA (Programa de la ONU para el Medio Ambiente) reconoció: “La seguridad nacional y global está en juego”, en relación con la creciente presión sobre los ecosistemas de agua dulce. En 1986, el PNUMA lanzó el Programa Environmental Sound Management of Inland Resources (EMINWA), con el objetivo de ayudar a los países que comparten recursos hídricos a desarrollarlos y explotarlos de una forma sostenible.
- En la década de los 90, la Organización de naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha presentado un Programa para el Desarrollo Sostenible del Agua y la Agricultura.
- La Ley de Usos No Navegables, fruto de la Comisión de Derecho Internacional, que fue adoptada de forma

provisional en 1991, desarrolla una serie de principios interesantes como: la utilización equitativa del agua; el deber de evitar perjuicios a otros estados que consumen agua del mismo curso fluvial; la obligación de intercambiar información: la posibilidad de una gestión cooperativa de los recursos hídricos; el deber de resolver las disputas de modo pacífico.

Algunos expertos ven deficiencias en el derecho Internacional en este campo, y creen necesario que un organismo supranacional interprete y unifique estos principios asumiendo responsabilidades en el problema del agua. Otros sostienen que un Código de Ética del Agua, sería una guía para corregir o rectificar nuestra conducta sobre los sistemas naturales.

Los países capturan y usan el agua con el propósito de conservar y proteger el suministro de agua para los usuarios, lo que le da un control político que no va más allá de sus fronteras nacionales. Las aguas son cruciales para el interés nacional, y es por eso que los gobiernos se preocupan en evitar mediante normas regulatorias la contaminación, y vigilar la adecuada irrigación y desviación de canales de aguas que no afecten el ecosistema, y que no tenga consecuencias medioambientales.

4.2.2. Legislación del Agua en el Perú

En el Virreinato, se regulaba lo relativo al uso del agua con Ordenanzas y Reglamentos.

En el año 1700, se dictó el Reglamento de la Catedral de Trujillo, por Don Antonio de Saavedra y Leiva, para los valles de Chicama, Moche, Santa Catalina y Virú, y el Reglamento preparado por el juez de Aguas de Lima, don Ambrosio Cerdán y Pontero, para los valles de Lima, en 1793. Estos reglamentos rigieron durante gran parte de la República

El primer Código de Aguas del Perú, se promulgó en febrero de 1902 con influencia del Código de Aguas español de 1879, y estuvo vigente hasta julio de 1969.

El sentido del Código de Aguas de 1902 era evidentemente privatista, reconociendo derechos de apropiación privada

del recurso hídrico, aunque distinguía también diversos usos de las aguas, tales como el de abastecimiento de las poblaciones, de ganado, pesca, navegación, etc. Sin embargo, destacaba su afán por garantizar su abastecimiento a los usuarios de los predios cercanos a las cabeceras de los ríos y aquellos donde se originaran aguas, en desmedro de los demás regantes.

El Código de Aguas de 1902 subsistió con la Constitución de 1860. La Constitución de 1933, al tratar de los recursos naturales, no se desprende del todo de la concepción patrimonialista, al establecer que “las minas, tierras, bosques, aguas y en general todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado (...)”. “salvo los derechos legalmente adquiridos” que completaba el artículo 37°

En 1969, se promulga el Decreto Ley 17752 o Ley General de Aguas (LGA). Que declara que todas las aguas “sin excepción son patrimonio del Estado”, y que no existen derechos adquiridos.

La LGA no sólo se destacó por otorgar la titularidad del recurso hídrico al Estado, sino que incorporó otros elementos, tales como el reconocer la existencia de una escala de prioridades en el uso de las aguas, la atención a la calidad de las mismas, el manejo equilibrado del recurso, entre otros aspectos. Mención especial debe hacerse al carácter de ley general de este decreto, al reunir en un solo cuerpo legal el tratamiento de las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas (el Código sólo se ocupaba de las aguas superficiales y subterráneas).

La Constitución de 1979 consagró el tratamiento dado por la LGA, mejorando la redacción de la Constitución de 1933. De esta forma, el artículo 118° de la Constitución derogada decía:

“Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado”

En el año 1991 se dio la más importante modificación a la LGA. El Decreto Legislativo 653, conocido como Ley de Promoción de las Inversiones del Sector Agrario, modificó la LGA en lo relativo a la organización y funciones de la Administración y también se ocupó de las organizaciones de los usuarios de aguas. El cambio más importante fue el contenido en el artículo 53°, que otorga seguridades al propietario que invierta en extraer aguas del subsuelo, “por su propio costo y riesgo”. Este artículo significa el

reemplazo de la LGA, al no tomar en consideración los principios sociales, de prioridades en el uso del agua y en el uso racional de la misma.

Con el Proceso de regionalización se obliga a definir correctamente las competencias de gobiernos regional y local, y el tratamiento del agua como recurso de la Nación.

Luego, de distintos proyectos presentados en las últimas dos décadas por los distintos gobiernos, todos ellos enmarcados en las directivas del Banco Mundial (BM) y en la del Fondo Monetario Internacional (FMI), que buscaban mecanismos de mercado como asignadores de derechos (privatización del agua), se aprueba la Ley 29338, el 24 de marzo del 2010, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-AG, denominándose Ley de Recursos Hídricos, y en la que se deroga el Decreto Ley 17752.

Esta Ley, tiene por objeto regular el uso y gestión de los recursos hídricos que comprenden al agua continental: superficial y subterránea, y los bienes asociados a ésta. Se extiende al agua marítima y atmosférica en lo que resulte aplicable. Asimismo, regula la actuación del Estado y los particulares en dicha gestión, su orientación es privatista de los servicios de agua, promoviendo la inversión pública para el abastecimiento, y un saneamiento de calidad.

Por otro lado, con la promoción de inversiones públicas se está incrementando la competencia en el servicio, lo que debe mejorar la calidad y el costo tarifario en los sistemas hídricos. Es conveniente que el Estado sea un eficaz regulador del servicio prestado por empresas privadas, previniendo casos como el ocurrido en EE.UU y Francia, en que las empresas de saneamiento brindaban un mal servicio y utilizaban para rebajar costos de saneamiento productos contaminantes al agua como el arsénico.

En junio del 2000, la Administración Clinton, a través de la EPA*, propuso restricciones suplementarias a la presencia del arsénico en el agua que beben los estadounidenses, bajando su concentración máxima legal de 50 a 5ppb, ya que este elemento es responsable de cáncer de piel, de vejiga y pulmón. La Asociación de Administradores de Agua Potable de los estados (ASDWA) se opuso a esta norma y reclamó su limitación a 20 ppb, hasta que se realicen nuevos estudios. Sin embargo, el presidente

* **Environmental Protection Agency: Agencia de Protección del Medio Ambiente.** Es una agencia del gobierno federal de Estados Unidos encargada de proteger la salud humana y proteger el medio ambiente: aire, agua y suelo.

Georges W. Bush, se sumó a los intereses de la industria ganando el apoyo económico de estas empresas privadas para su campaña electoral.⁷³

Es importante velar por la protección de los usuarios, y evitar que la política pública se convierta en un instrumento al servicio de la industria del agua. Es necesario recordar que detrás de una Ley que beneficia a grandes empresas Lobbies del Agua, generalmente se ha desembolsado grandes coimas de dinero, a costa del bienestar social, lo que constituiría un genocidio que generalmente queda impune. Cabe recordar lo ocurrido en el año 1991, año en que se provocó en el Perú y en gran parte de países latinoamericanos, la epidemia del cólera debido a la eliminación y el no uso la cloración en el agua, debido a la difusión de un pseudo⁷⁴ informe Estadounidense aparentemente científico, en el que se atacaba la cloración del agua, por lo que muchos países influidos por este estudio eliminaron la cloración. De esta forma en el Perú, el Ministerio de Salud, y el de Agricultura, no se responsabilizaron ante tales acontecimientos

En este sentido, nuestro ordenamiento penal sólo tipifica los delitos contra la ecología en el Art. 304°, y el Art. 307° en lo relacionado a la protección del medio ambiente tanto para una persona natural como una persona jurídica que comete el delito. Sin embargo, hay que tener en cuenta que existen situaciones que son objeto de delitos, y que no tienen que ver específicamente con la contaminación de las aguas, sino de la extracción y/o captación de aguas. De lo que se trata es de una sustracción, de un aprovechamiento ilícito de los recursos naturales. Y que debe ser previsto y sancionado drásticamente.

Otras leyes peruanas que se aplican son: Constitución Política del Perú de 1993, Código Civil y variada legislación general, Ley Orgánica de Aprovechamiento y Sostén de Recursos Naturales (Ley N° 26821), Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Legislativo N° 613), Ley General de Aguas (Decreto Ley 17752) y normas afines.

En este momento, siete (07) ministerios a los que se añaden los gobiernos Regionales y Locales

⁷³ LARBI BOUGUERRA, Mohamed: "Las batallas del Agua por un bien común de la humanidad"; Editorial Popular S.A.; Primera Edición; Madrid, España; 2005; página 138

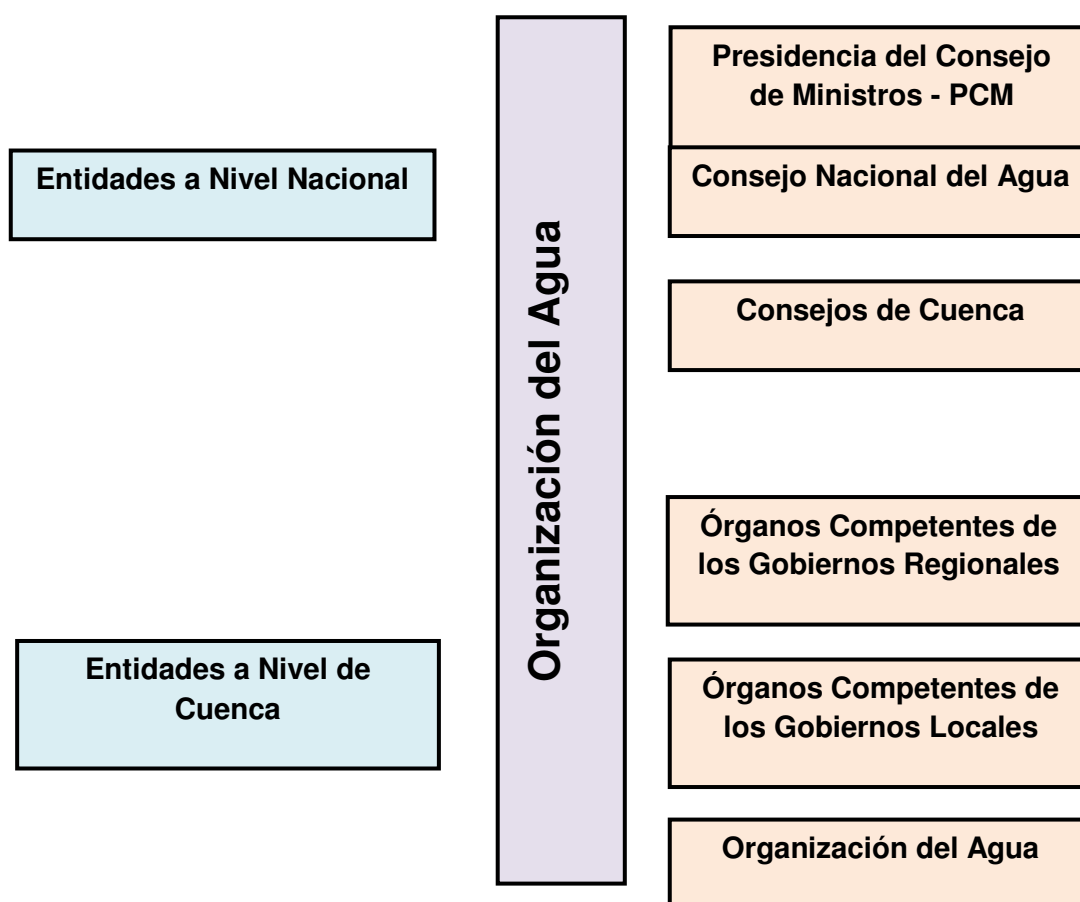
⁷⁴ Se considera pseudo informe porque nunca se demostró su existencia de forma fehaciente.

(Municipalidades) tienen atribuciones en materia de aguas lo cual hace insostenible su gestión.

A pesar que no corresponde a la legislación, se debe mencionar la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú publicada el 24 de abril del 2009 por la Autoridad Nacional del Agua que es de aplicación para la Comisión Técnica Multisectorial donde se realiza un diagnóstico del agua y su uso en el país y se proponen lineamientos y medidas para maximizar su uso en el país.

En el cuadro se presenta la organización de entidades que se encargan del Sistema Nacional del Agua (Ver Cuadro N° 01).

Cuadro Nº 01
Sistema Nacional de Gestión del Agua⁷⁵



4.2.3. Clases de derechos de agua según la LGA

La Ley de Recursos Hídricos: Esta Ley otorga derechos, licencias o permisos:

- Licencia de Uso de Aguas: Uso del agua con fines económicos mientras dure la actividad.
- Permiso de Uso de Aguas: Uso de aguas sobrantes.
- Autorización de uso de agua: Para Estudios y Obras Hidráulica
- Derechos de Comunidades: Se respeta los derechos ancestrales sobre aguas comunales.

⁷⁵ Basado en la Ley General de Aguas

- Servidumbre: Es el gravamen que recae sobre un predio por el uso del agua

4.3. Programa de Saneamiento

4.3.1. Agua y saneamiento

Según la ONU, en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000 y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2002, se establecen los compromisos contraídos por los gobiernos para reducir a la mitad para el año 2015 del porcentaje de personas que no tiene un acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento (Objetivo 7, meta 10) y de lograr una mejora significativa en las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios de tugurios para el año 2020 (Objetivo 7, meta 11), en la resolución 57/275 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2002, se pidió al Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) que prestara apoyo a los países en desarrollo en la consecución de esos objetivos con el fin de aumentar el acceso al agua, al saneamiento y a una vivienda adecuada.

Según cálculos de ONU-Hábitat, el 60% de la población del mundo vivirá en zonas urbanas en 2015. También se estima hasta el 2015 el 90% del aumento demográfico tendrá lugar en las zonas urbanas y que una gran parte de ese aumento se dará en los asentamientos ilegales y tugurios.

América Latina está experimentando un enorme crecimiento demográfico, en el año 1950 se registraron 167 millones de habitantes, en el 2007 la población de la región se incrementó hasta 572 millones. A este crecimiento le ha acompañado un movimiento migratorio de vocación económica hacia las zonas urbanas. América Latina con un nivel de urbanización de 78% ejerce una enorme presión para cubrir las necesidades de provisión de servicios de agua y saneamiento. Aunque el porcentaje de población sin servicio no es tan alto como en otras regiones del mundo, su número sí es importante a nivel regional y local; en las áreas urbanas existen 20 millones de pobladores sin

acceso a servicios mejorados de agua potable y 65 millones sin servicios mejorados de saneamiento.⁷⁶

Cuadro N° 02

Costos unitarios relacionados a las conexiones de agua y alcantarillado en las experiencias internacionales

País	Población necesitada de agua y alcantarillado (millones)	Porcentaje de la población total	Costo total (en millones de dólares)	Costo unitario por persona (conexión de agua y alcantarillado)
China	251	22%	78,780	313.86
India	184	16%	57,640	313.26
Indonesia	73	6%	22,910	313.84
Brasil	60	5%	18,810	313.50
Nigeria	43	4%	13,640	317.21
Filipinas	34	3%	10,690	314.41
Pakistán	32	3%	10,000	312.50
Bangladesh	27	2%	8,550	316.67
Irán	25	2%	7,900	316.00
Congo DR	15	1%	4,850	323.33
Totales	1,141	100%	349,000	315.46

Elaboración: Arturo Barra (Panel) 2007.

Con el propósito de reforzar sus actividades en la esfera del agua y el saneamiento en las zonas urbanas, ONU-Hábitat sustituyó el tradicional enfoque proyecto por proyecto, donante por donante y país por país por un enfoque programático bien coordinado que permitiera a los donantes incrementar la eficacia de su asistencia

⁷⁶ http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=92:agua-y-saneamiento&catid=69:financiamiento-de-asentamientos-humanos&Itemid=408

contribuyendo a un Fondo Fiduciario para el Agua y el Saneamiento dotado de una meta definida y una serie de objetivos claros

El objetivo principal del fondo establecido en 2002 era contribuir a la consecución de los compromisos contraídos internacionalmente en relación con el agua y el saneamiento en los asentamientos humanos, con especial énfasis en los pobres urbanos, a fin de facilitar la equidad social, económica y ambiental.

Para el período 2008-2012 se ha preparado un Plan Estratégico en el que se contempla la expansión de actividades del Fondo en América Latina.

El objetivo de desarrollo del plan estratégico es el apoyo a los gobiernos locales y el fomento de la capacidad de las instituciones para conseguir el acceso sostenible a agua y saneamiento para los pobres de áreas urbanas y contempla la focalización de sus actividades en torno a cuatro áreas: Provisión de servicios duraderos para los pobres⁷⁷

4.3.2. Definición de Programa de saneamiento

Un Programa de saneamiento, consiste en establecer las pautas, metas, objetivos precisos y acciones coordinadas para su ejecución, por lo que se precisa conocer cuáles son las etapas para el diseño y aprobación de un Programa, y que son: Planificación, Programación y Programa.

La planificación incide en mayor o menor grado sobre la conducta de la persona y sobre su posición en el mecanismo socio-económico. Tiene dos contenidos conceptuales: como planificación nacional y como planificación corriente. Planificación, planificar implica reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse.

⁷⁷ ONU@HABITAT: "Por un futuro mejor urbano"; Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Informe "Agua y Saneamiento".

Planificar es un proceso en el que la actitud racional se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias. Planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Planificar, implica, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia.

Programación, es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos. El proceso de programación queda definido por las acciones de “coordinar”, prever, “anticiparse al futuro”, “determinar una conducta a seguir”

Programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica, el diagnóstico, pronostica el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de informaciones que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción, selección de alternativas y evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada uno de ellas.

Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades. En consecuencia, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan⁷⁸.

La Programación se gesta dentro del ejecutivo a través de las etapas de formulación de programas; de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control.

La programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales: a) Formulación; b) Discusión y aprobación; c) Ejecución, y d) Control y Evaluación de resultados.

Cada uno de estos períodos requiere de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de los funcionarios ejecutivos y de los expertos. En cada una de estas fases intervienen también distintos organismos asesores y autoridades ejecutivas.

⁷⁸ MOLINS PERA, Mario: “Teoría de la Planificación”; Comisión de Estudios de Postgrado de la Universidad Central de Venezuela; Caracas, Venezuela; 1998

Programa, es aquél que se compone de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas, y de la asignación de recursos. Todas estas partes del programa se exponen en el documento programático, el cual es sometido a discusión y aprobación por las autoridades⁷⁹

Algunos autores sostienen que la programación termina con la formulación de planes. Lo que nos llevaría a situarnos en que el término Programación tiene un sentido más amplio que la planificación o planes a ejecutar.

4.3.3. Programas de saneamiento en el Perú

En el sector de agua potable y saneamiento del Perú, se han logrado importantes avances en las últimas dos décadas del siglo XX, y primera del siglo XXI, y que puede resumirse en cifras (Ver cuadro N° 03)

Cuadro N° 03

Avances en el sector saneamiento

Años	1980 al 2004 (% de incremento)
Acceso al agua	30% a 62%
Acceso a saneamiento de Áreas rurales 1985 – 2004	9% a 30%

Elaboración propia

Sin embargo, el marco institucional del sector de agua potable y saneamiento a pesar de los cambios sucesivos, con ciclos de centralización y de descentralización, no ha logrado aún una mejora de calidad de servicios. Es necesario presentar breve reseña histórica de los programas y estructuras realizadas por los distintos

⁷⁹ MARTNER, Gonzalo: "Planificación y Presupuesto por Programas"; Décima segunda edición; Editorial Siglo XXI S.A.; Lima, Perú; 1982; páginas 8-12

gobiernos en relación al problema de Agua y saneamiento⁸⁰.

Años 60: En esta época, los municipios brindaban el servicio de agua y saneamiento en el Perú. Esta responsabilidad se transfiere luego al Ministerio de Vivienda. En el ámbito rural, las inversiones se realizaban a través del Ministerio de Salud Pública y su Dirección de Saneamiento Básico Rural - DISABAR. Los servicios así contruidos fueron entregados a Juntas Administradoras para su administración, operación y mantenimiento.

Años 70: En los años 70 las grandes ciudades (Lima, Arequipa, Trujillo) tenían sus propias Empresas de Saneamiento (responsables tanto para agua potable como para el saneamiento). En las áreas urbanas del resto del país los servicios fueron proporcionados por la Dirección General de Obras Sanitarias (DGOS) del Ministerio de Vivienda y Construcción (MVCC).

Años 80: En el año 1981 el presidente Belaúnde fusionó las tres Empresas de Saneamiento de Lima, Arequipa y Trujillo y la DGOS en una sola empresa estatal matriz: el Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado (SENAPA). Sin embargo, 200 ciudades (20%) quedaron afuera del SENAPA y administraron sus propios servicios. El Ministerio de Salud continuaba apoyando el servicio en el ámbito rural⁸¹.

Para el primer gobierno de Alan García se inició la "Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud de 1990 (Decreto Legislativo N° 584) que eliminó la DISABAR, transfiriendo a los Gobiernos Regionales las funciones de equipamiento, rehabilitación y conservación de equipos, construcción de infraestructura física y saneamiento básico rural. Con el cambio del gobierno en 1990 la regionalización del país se postergó.

Años 90: En se dispone la transferencia de todas las empresas filiales y unidades operativas del SENAPA a las Municipalidades Provinciales y Distritales. La SENAPA no fue convertida en una Empresa encargada sólo de brindar asistencia técnica a las municipalidades

“En 1991, Alberto Fujimori, promulgó la Ley de Promoción de la Inversión Privada en el Campo de Saneamiento. En

⁸⁰ http://es.scribd.com/reyna_mischievous19/d/61552841-Sistema-de-Abastecimiento-de-Agua-Potable

⁸¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Agua_potable_y_saneamiento_en_el_Per%C3%BA

1992 se encarga al Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (PRONAP) y se transfiere el SENAPA y SEDAPAL al Ministerio de la Presidencia. En 1994, se promulga la Ley General de Servicios de Saneamiento mediante la cual se designa al Ministerio de Presidencia como el Ente Rector del Sector Saneamiento. También se ratifica el papel de los municipios asignado por la Ley Orgánica de Municipalidades, y se crea la figura jurídica de Empresa Prestadora de Servicios (EPS) para designar a las empresas municipales encargadas de administrar los servicios de agua potable y alcantarillado en el área urbana. Asimismo, en 1994 se promulga la Ley General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). En paralelo se hizo un reordenamiento tarifario con el objetivo de lograr la viabilidad financiera de las EPS. El reordenamiento tarifario consistió en una disminución de las categorías de consumo y del consumo mínimo. Según la campaña nacional por el derecho humano al agua, tenía el efecto contrario y la tarifa promedia disminuyó de US\$ 0.82/m³ en 1996 a US\$0.56/m³ en 1999.)⁸²

A pesar de las expectativas del gobierno, ninguna de las empresas prestadoras de servicios se privatizaron durante el gobierno de Fujimori y todas quedaron públicas.

Años 2001-2006: Se da un nuevo modelo de gestión. En el año 2002, durante la administración de Alejandro Toledo (2001-2006), se creó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento como ente rector del sector.

En el año 2004 se inicia el PRONASAR (Proyecto Nacional de Agua y Saneamiento Rural), ejecutado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento con el apoyo del Banco Mundial. Con este programa la modalidad de intervención en los ámbitos rurales y de pequeñas ciudades cambia, ya que se da mayor importancia a la ejecución de infraestructura sin considerar la sostenibilidad de los sistemas construidos.

En el ámbito urbano, se firmó en octubre de 2005 por primera vez en el Perú, un contrato de concesión con una empresa privada en la provincia de Tumbes. La concesión por 30 años se otorgó después de una licitación abierta a un consorcio peruano-argentino, Latinaguas-Concyssa. Las inversiones serán financiadas con el apoyo de un préstamo y de una donación del Banco KfW de Alemania al Gobierno del Perú. Una segunda concesión es en la región de Piura (EPS GRAU) y otras concesiones están en proceso de

⁸² Sistema de Abastecimiento de Agua Potable. www.scrib.com.

preparación para cuatro otras empresas en Huancayo, la Región La Libertad, la Región Ucayali y la Región Lambayeque con financiamiento del BID, de la KfW de Alemania y de Canadá. El Programa Agua y Saneamiento del Banco Mundial ha llamado a este proceso de participación privada en el interior del país, en conjunto con el PRONASAR en áreas rurales, una "reforma silenciosa del sector".

Año 2006- 2010: Se inicia el Programa Agua para Todos en el segundo gobierno aprista. El programa cuenta con 270 proyectos, empezando en el distrito de Carabayllo de Lima. Este programa fue criticado, porque se concentró en sus inicios en la distribución del agua en Lima, sin dar suficientemente atención a la escasez en la producción de agua.

4.3.4. Organismos encargados del saneamiento de agua en el Perú

4.3.4.1. Regulación del Servicio de Agua y Saneamiento

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, creado el 11 de junio del 2002 mediante Ley N° 27779 es el ente rector del sector a través del Viceministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS) y de la Dirección Nacional de Saneamiento (DNS).

Sobre una organización responsable de regular el servicio se encuentra la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), organismo descentralizado adscrito a la PCM, con personería de derecho público y autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera, cuyas funciones son supervisar, regular, normar, fiscalizar, sancionar y resolver controversias y reclamos de los usuarios de acuerdo con los alcances y limitaciones establecidas en la ley⁸³.

⁸³ www.sunass.gob.pe

4.3.5. Empresas prestadoras del servicio de saneamiento de agua en el Perú

Existen diversas empresas públicas y privadas que prestan el servicio de agua y saneamiento en el Perú de tipo formal e informal:

a) Prestadores formales

Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL) cuarentainueve (49) Empresas Prestadoras de Servicios Municipales (EPS) en otras ciudades (la SEDAPAL y las EPS tienen bajo su jurisdicción al 62% de la población total del país); y Municipalidades pequeñas (490) que albergan al 9% de la población total.

Solamente una parte de la población bajo la jurisdicción de estos prestadores formales está servida por los mismos. Otra parte está servido por prestadores informales o no tiene servicio. La mayoría de los prestadores de servicios formales del país quedan débiles en aspectos financieros, institucionales y de recursos humanos, a pesar de los esfuerzos por fortalecerlos.⁸⁴

b) Pequeños prestadores comunitarios y privados

Un promedio de 11,800 Organizaciones Comunales - Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) - que tienen bajo su responsabilidad al 29% de la población, principalmente asentada en el ámbito rural. En el ámbito urbano existen también operadores de camiones cisterna y pozos privados que alimenten pequeñas redes de distribución. Se ha estimado que al menos unos 3 millones de personas en el ámbito urbano reciben servicios de pequeños prestadores. Son atendidas en proporciones aproximadamente iguales por camiones cisterna, Juntas Administradoras, Pozos privados o se autoabastecen.

c) Organizaciones comunitarias

Las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) en áreas rurales cumplen una función importante. La OMS observó en el año 2000, que la participación de las municipalidades en la atención de los servicios rurales era

⁸⁴ Fuente SUNASS y Plan Nacional 2006

insuficiente. Las EPS no tienen ni la capacidad financiera, ni incentivos para apoyar a organizaciones comunitarias.⁸⁵

d) Otros Organismos

El Ministerio de Salud (MINSA), a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y la Dirección Ejecutiva de Saneamiento Básico (DESAB), entidades que ejercen funciones en los aspectos sanitarios de la calidad del agua para consumo humano y la protección del ambiente para la salud. Se puede mencionar diversos organismos públicos y empresas prestadoras de servicios y saneamiento y empresas reguladoras:

- Servicio de Agua potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL)
- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)
- Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS)
- Comisión Nacional de Aguas
- Proyectos de Agua de Pro Inversión
- Agencia de promoción de la Inversión Privada (Pro Inversión)
- Empresa de Generación de Lima (EDEGEL)
- Dirección General de la salud Ambiental (DIGESA)
- Instituto Coordinador para la Inversión y el Trabajo (CIT)
- Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAM)
- Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS)
- Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos (ADEPSEP)
- Asociación Nacional de Entidades Prestadoras de Servicio de Saneamiento del Perú (ANEPSSA).

A ello se le deben sumar otros organismos públicos como el Ministerio de Agricultura, Salud, Educación, Energía y Minas, producción, así como los Municipios y los Organismos Regionales.

⁸⁵ Fuente OMS <http://www.who.int/es/>

Un problema nace justamente de este punto, que el tema del agua y saneamiento es revisado por tantas autoridades y funcionarios que es difícil poder manejarlo. Además que las decisiones son políticas y no corresponden en la mayoría de casos a criterios técnicos.⁸⁶

5. Evaluación de Políticas Públicas

5.1. Antecedentes

Es aproximadamente en los años 30⁸⁷, en Estados Unidos, cuando empieza acuñarse el término de Evaluación de Políticas Públicas en el marco de la Ciencia Política. Y fue precisamente en ese año en que se puede dar el primer intento evaluativo al analizarse el Programa de Educación y Formación Profesional e iniciativas de salud Pública para reducir la mortalidad provocada por enfermedades infecciosas.

La evaluación como disciplina aparece por diversos factores:

- a) El cambio ideológico, político y social ocurrido durante el siglo XX
- b) La expansión de programas de bienestar social y la necesidad de buscar su eficiencia.
- c) El perfeccionamiento de las técnicas de investigación social y su empleo en el estudio de los problemas sociales.

Después de la II Guerra Mundial, la aplicación de técnicas de investigación social creció a un ritmo acelerado, especialmente por el interés de conocer sobre la repercusión de los Programas de bienestar social generalizado a todos los estratos sociales. De esta manera a finales de la década de 50, la evaluación de programas se encontraba consolidada en Estados Unidos y empezaba a emerger, aunque con menor intensidad en Europa y otros países industrializados, e incluso en países menos desarrollados de la mano de programas de Naciones Unidas.

Durante las décadas de los años 60 y 70 se asienta la evaluación como área de investigación y estudio de diversas disciplinas

⁸⁶ PALOMINO, Teodosio A. Op. Cit. Páginas 19,20.

⁸⁷ OSUNA, José Luís y otros: "Guía para la Evaluación de Políticas Públicas"; Editorial Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria; Madrid, España; Edición sn/sa; páginas 2-7.

científicas y sociales llegando a constituirse como una “industria en crecimiento” en los Estados Unidos.

Este proceso evolutivo se vio favorecido por la creación de instituciones como La General Accounting Office (1921) en Estados Unidos, la Audit Commission o la National Audit Office (1988) en el Reino Unido, la puesta en marcha de iniciativas encaminadas a modificar los procesos internos y estructuras organizativas de las agencias públicas en aras de desarrollar en ellas la capacidad necesaria para la evaluación de políticas.

Es a partir de los años 80, cuando se produce la aplicación sistemática y generalizada de la evaluación en la mayoría de países desarrollados. En España la implantación de este campo de investigación es muy reciente y además está insuficientemente extendido dentro de las Administraciones Públicas.

La Evaluación de Políticas Públicas es un área de investigación aplicada, cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales.⁸⁸ Esta disciplina se desarrolla motivada por conocer y determinar cuál es el rol del sector público en la sociedad.

Según un Informe del Banco Mundial⁸⁹ “los gobiernos de América Latina recurren cada vez más a un ciclo de las políticas públicas más racional – y a la mejora de la capacidad técnica. Por lo general, los gobiernos no se han destacado por el diseño, análisis y coordinación de propuestas de políticas. Si bien las políticas son impulsadas, a menudo, por la agenda del presidente entrante o por un plan de desarrollo nacional, la formulación de políticas concretas puede no seguir o no basarse en un proceso técnico. Las propuestas de políticas pueden estar tan alejadas de lo que otros partidos fuertes aceptarían, o no ser técnicamente convincentes, que puede resultar difícil obtener respaldo público o del Congreso. Las instituciones de planificación pueden contar con capacidades analíticas, pero no cuentan actualmente con una fuerte influencia en las oficinas presidenciales o en la política presupuestaria. Los gabinetes juegan un rol de subordinación y las oficinas presidenciales tienden a ser más políticas que analíticas. Pocas instituciones públicas cuentan con conocimiento técnico en el diseño de políticas.

(..) La mayoría de los gobiernos de América Latina desean mejorar su proceso de formulación de políticas, pero generalmente

⁸⁸ OSUNA, José Luís y otros. Op. Cit.

⁸⁹ BANCO MUNDIAL, “La Formulación de Políticas en la OCDE – Ideas para América Latina”

enfrentan, al menos, cinco desafíos importantes: (i) capacidad técnica insuficiente en el centro del gobierno para formular políticas o evaluarlas ex-ante o ex-post – por centro de gobierno nos referimos a la autoridad política en la cumbre del poder ejecutivo, usualmente ubicado en la oficina del primer ministro o presidente, pero es importante destacar que las secretarías centrales (por ejemplo, oficinas de gabinete) y ministerios (por ejemplo, Hacienda) brindan soporte administrativo vital al centro; (ii) poca coordinación entre políticas sectoriales, lo que conlleva a políticas inconsistentes e incoherentes; (iii) bajos niveles de impugnabilidad durante la formulación de políticas, ya sea dentro del ejecutivo, desde el legislativo o desde fuera del sector público; (iv) desconexión entre la formulación y la implementación de las políticas; y (v) si bien la política influye fuertemente en la formulación de políticas públicas en todos los países, se observa una mayor distancia entre las propuestas de diferentes partidos políticos en países de América Latina en comparación con la OCDE.

El análisis de la experiencia de algunos países de la OCDE, conocidos por haber alcanzado resultados relativamente mejores a partir de sus políticas públicas, representaría un buen punto de partida no sólo para obtener ideas sobre qué camino elegir sino también sobre qué opciones evitar. Estas ideas pueden ayudar a los gobiernos de América Latina en el proceso de mejora de la formulación de políticas públicas”⁹⁰

En el caso del Perú, es necesario reconocer la situación de la administración pública y de los recursos disponibles (materiales, humanos etc.) para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Se necesita evaluar en un contexto que difiere al de los países de la OCDE y que se basa como en la mayoría de los países de América Latina en la informalidad y la improvisación.

Según afirma Medellín Torres: la política pública en países con problemas de poca autonomía gubernativa, como el Perú, se caracteriza por: a) una resistencia institucional a la planeación y la evaluación de las políticas públicas, b) la desconexión entre los procesos de planeación y los de presupuestación, c) la prevalencia de rígidos sistemas de control que obstaculizan la acción gubernamental, d) una excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en favor de unas determinadas entidades y organismos públicos, e) inestabilidad en los altos cargos ministeriales, que se expresa en alta inestabilidad de las políticas públicas, y f) una tendencia a elaborar las agendas públicas en función de los deseos de quien gobierna. El Estado y el gobierno no son capaces de mantener la unidad del poder político

⁹⁰ Informe Banco Mundial, Gobierno de España. Pág. 4, 7

institucionalizado ni la unidad de acción de sus instituciones. Están muy lejos de aplicar modelos del tipo Escuela de Diseño o similares⁹¹

En nuestro país, puede simplemente no haber evaluación de políticas públicas en la mayor parte de la actividad pública, con lo que se pierde la eficiencia y efectividad. De hecho hay un nivel de evaluación parcial ad hoc para resultar coincidente con una opción elegida de antemano, pero no como un proceso de evaluación interactiva. Más aun, se evalúan políticas de menor trascendencia en vez de las más importantes y complejas; o la evaluación que se hace no se conecta con el ciclo, para retroalimentar la política pública, ni tampoco se articula con las políticas sectoriales vinculantes.

5.2. Definición de Evaluación Pública

La evaluación es la valoración sistemática de la operación y los resultados de un programa o política por medio de su comparación con un conjunto de estándares explícitos o implícitos que contribuyen a su mejora. Además, es interactiva con todos los procesos y momentos del ciclo de las políticas

En sentido amplio evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada, pero la amplia utilización de este término y la dificultad de delimitar su objeto de análisis, han provocado el disenso sobre la definición y sobre los elementos que conforman la evaluación⁹²

Se puede realizar un recuento de diversas definiciones sobre la evaluación a fin de conocer con mayor detalle el desarrollo que le han dado al concepto los investigadores en la disciplina. Las definiciones serán tomadas del estudio realizado por José Luis Osuna⁹³

• Para Dye *“Es el análisis objetivo y científicos de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general, y el análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados”*

⁹¹ En PISFIL CAPUÑAY, Miguel. Op. cit

⁹² SOLIS, Pablo; ORTIZ ROJAS; PONS DUARTES: “Investigación Monográfica La evaluación de políticas públicas”; en Contribuciones a las Ciencias Sociales; junio del 2009; www.eumed.net/rev/cccss/04/srd.htm

⁹³ OSUNA, José Luis. Op. cit.

- Ruthman en Alvira consideran que la evaluación de programas: *“conlleva el empleo de métodos científicos para medir la ejecución y resultado de programas para ser utilizados en la toma de decisiones”*
- Patton la define como *“Consiste en la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara reducir incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando”*
- Finalmente Epstein y Tripodi consideran que *“La evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones”*

De todas estas definiciones estudiadas, se debe poner énfasis en ciertos puntos que servirán para comprobar las hipótesis de la investigación. En primer lugar en todas las definiciones se habla de una valoración de resultados o a posteriori, en segundo lugar no se distingue o se realiza una diferencia entre evaluación de políticas pública y de programas llegando a confundirse las dos como una sola.

Es importante también señalar que la importancia de la evaluación radica en la retroalimentación o en lo que esta puede aportar a las nuevas políticas públicas que son implementadas o diseñadas. La rendición de cuentas y transparencia puede ser entendida en esta investigación como un objetivo de la evaluación de programas y no necesariamente de las políticas públicas.

De esta forma cuando los autores estudiados consideran que los principales criterios para la evaluación de políticas públicas son: efectividad en el logro del valor final, eficiencia para alcanzar ese logro, adecuación del objetivo logrado para la solución del problema público, equidad en la distribución de los beneficios y los costos, y satisfacción de los beneficiarios no distinguen entre la evaluación de programas y políticas públicas.

5.2.1. Función

La función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas, es decir, permite detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas públicas y el esperado, así como su contribución al alivio de los problemas

públicos. De esta forma I entender de Weiss las funciones de la evaluación en dos áreas: el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional. En la primera, la evaluación contribuye a la reestructuración de problemas y a la formulación de nuevas políticas o reformulación de aquellas que no estén cumpliendo sus objetivos. En otras palabras, la evaluación permite una mejor toma de decisiones en cuanto a la planificación de programas y la asignación de presupuesto. “The expectation has been programs that yield good results will be expanded; those that make poor showings will be abandoned or drastically modified”⁹⁴

Aterrizando el tema de la evaluación de políticas públicas a la investigación se puede afirmar que la importancia y relevancia de esta es aportar a mejorar las políticas públicas, pero conociendo el impacto, y la real situación de la solución implementada. La evaluación de políticas públicas demuestra el grado de satisfacción de la población afectada por la política y la brecha entre los objetivos del proyecto o programa y los verdaderos beneficios que ha conllevado su implementación.

5.3. Análisis de Políticas Públicas

Roth Deubel⁹⁵ sintetiza las opiniones y estudios sobre el análisis de las políticas públicas, para lo cual cita a Dunn, quien a su vez considera al análisis de la política pública como el proceso de creación de conocimiento relevante para la elaboración de políticas públicas, los analistas de políticas públicas investigan las causas, las consecuencias y el desempeño de las políticas públicas y los programas. Señala además que el análisis de políticas públicas es una metodología para formular problemas con la finalidad de buscar soluciones. Esta metodología incorpora cinco procedimientos generales: estructuración de problemas, pronóstico, recomendación, monitoreo y evaluación. De manera tal, que la evaluación forma parte integral del proceso de análisis de políticas públicas.

Esta opinión no es sin embargo la única, lo que ha llevado a otros investigadores a considerar el análisis de políticas públicas como un proceso cíclico en la que se define el problema, se escoge las políticas, se monitorea o evalúa los resultados de esas políticas, y

⁹⁴ ROTH DEUBEL, Noel André. Op. cit

⁹⁵ ROTH DEUBEL, Noel André. Op. cit

finalmente se redefine el problema. La evaluación es usualmente considerada como la etapa de post-implementación, diseñada para determinar la efectividad del programa y facilitar la reorientación o terminación del mismo. Esta idea que es la más difundida y la que más ha calado en la mentalidad de los investigadores muestra una situación ideal, probablemente irreal en la que existe una secuencia lógica en todo el proceso.

Se puede señalar además en esta investigación que la evaluación de políticas públicas puede realizarse en cualquier etapa del proceso de políticas públicas una vez que estas han sido identificadas y descompuestas con fines metodológicos y de análisis por los investigadores y evaluadores, lo cual es diferente al análisis de políticas públicas que se trata en este punto.

El análisis de las políticas públicas tiene como objeto de estudio, el conjunto de dispositivos conformado por:

- a) Los objetivos colectivos, que el estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y formación de éstos,
- b) Los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y
- c) Los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas.

Finalmente se puede decir que el análisis de las políticas públicas, consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos.

María Bustíos Ruesta*, plantea cuatro fases en el análisis de las políticas públicas.

- 1) Definición de los problemas públicos: Relevancia y entrada en agenda.
- 2) Formulación de las políticas públicas: Establecimiento de objetivos, generación y valoración de alternativas.
- 3) Ejecución de las políticas públicas: La puesta en práctica de las políticas públicas.

* Fuente: Ficha de Evaluación, María Bustío Ruesta.

4) Evaluación de las políticas públicas.

5.3.1. Instrumentos para análisis de Políticas Públicas

Según Even Verdug⁹⁶, los instrumentos de políticas son un conjunto de técnicas a través de las cuales, las autoridades gubernamentales usan su poder para intentar cambios en la sociedad. Se trata de concretas y específicas formas operativas de intervención de las autoridades públicas. A través de los instrumentos de política se conoce cómo se está interpretando e implementando una política determinada.

Existen instrumentos de política externa, que impactan en el comportamiento ciudadano, y que implican mecanismo de influencia social en la comunidad. Y por otro lado, hay instrumentos de política interna, que buscan impactar en la conducta social de los funcionarios y servidores públicos, como las políticas de personal, manejos de presupuesto, y las reformas de organización administrativa.

Una clasificación de los instrumentos de políticas son:

a) Regulación (el látigo), con estos instrumentos se busca influenciar en el comportamiento de los sujetos a través de reglas y directivas. Se obliga a que los sujetos actúen de determinadas formas, de acuerdo a la regla, estableciéndose una relación de autoridad entre el Estado y el sujeto obligado a ser controlado por la regla y el órgano encargado de su exigibilidad. En la doctrina del derecho administrativo a esto se le llamó el “Estado gendarme” y “Estado Policía”.

b) Instrumentos económicos (la zanahoria), se trata de recursos que no son obligatorios de acuerdo a la norma, pero que persuaden o motivan a los actores a ser realizados por el premio que esto implica. El caso más conocido es el de los subsidios.

c) La información (el sermón), esto sería una forma moderna de intervención, previniendo la conducta no deseada a través de la información, capacitación, argumentos, comunicación y persuasión.

⁹⁶ VERDUG, Even: “Evaluación de Políticas Públicas y Programas”; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Instituto Nacional de Servicios Sociales; Madrid, España; 1997

La voluntad del Estado, es una decisión pública, y el instrumento de política pública se expresa a través de diversos dispositivos que el ordenamiento jurídico y la práctica de gestión le otorgan.

Existen, tres tipos de dispositivos, en que se expresa los instrumentos de políticas públicas:

- a) Dispositivos aspiracionales: Sirven de guías o marcos generales para la posterior elaboración de políticas concretas, dan orientación a las decisiones públicas. Incluyen normalmente acuerdos multisectoriales o políticas de Estado generales.
- b) Dispositivos operacionales: Constituyen herramientas de desarrollo de los dispositivos aspiracionales, y contienen actividades concretas, plazos, presupuestos, responsables.
- c) Dispositivos organizacionales, cuando se crea, fusiona, escinde o elimina sistema o subsistemas organizacionales, es decir, órganos, organismos, unidades ejecutoras, para que se hagan responsables del diseño, implementación o evaluación de la política.

Las políticas públicas son unidades de análisis, que se construyen a partir de modelos teóricos, enfoques, criterios técnicos y políticos, que los analistas formulan y utilizan.

Los distintos dispositivos instrumentos, sirven para: 1) estructurar (dispositivos aspiracionales), 2) Dotar de contenidos (dispositivos operacionales), 3) organizar o ejecutar (dispositivos organizacionales).

En relación con los diferentes instrumentos de análisis tenemos que decir que la selección de éstos es por así decirlo “ad hoc”: no existen principios de los que mecánicamente podamos derivar qué técnicas aplicaremos al programa que deseamos analizar. La combinación de métodos elegida, dependerá del aspecto de la actuación pública que deseamos investigar y de lo que queremos averiguar de él⁹⁷.

⁹⁷ MONDRAGÓN RUÍZ DE LEZANA, Jaione: Artículo “El estudio de las Políticas y programas públicos y la necesidad de utilizar diferentes instrumentos de análisis en la reconstrucción de sus fases”; Área 12, Administración y Políticas Públicas; Editorial Universidad Complutense de Madrid (UCM) Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación, Curso 2001-2002.

Osvaldo Feinstein⁹⁸ clasifica los tipos de políticas públicas según su función:

Por el tipo de propósito: a) **EVALUACIONES FORMATIVAS.**- Para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas (finalidad aprendizaje); b) **EVALUACIONES SUMATIVAS.**- formulan juicio sobre el valor de lo evaluado. Rendición de cuentas al Público y/o a quienes han aportado recursos utilizados y en algunos casos al Parlamento.

Por el momento en que se realizan las evaluaciones: a) **EX – ANTE.**- Corresponde al proceso de diseño de las políticas públicas. Es una consideración de la relevancia o pertinencia de la intervención y una estimación de sus posibles efectos. b) **EX – POST.**- Cuando la política pública tiene una fecha de terminación, las evaluaciones realizadas después de esa fecha se denominan ex – post o terminales. c) **INTERMEDIAS.**- Después del inicio de la implementación pero antes de su conclusión. Suelen utilizarse para aportar elementos de juicio a la hora de decidir sobre la continuación de una política.

5.4. Evaluación de Programas y Políticas Públicas

Un programa o política pública se desarrolla con el propósito de alcanzar algún objetivo externo, bien sea éste solventar un problema claramente identificado o paliar una necesidad social ampliamente reconocida. Los programas comportan una materialización de las ideas respecto a las formas de conseguir los objetivos perseguidos.

La evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas o programas, e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos. El objetivo de toda política pública debe ser la resolución de un problema social, definido éste como “un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada” La evaluación de los programas trata de analizar si un programa concreto está dando los resultados previsto, y en caso contrario averiguar las razones del fracaso. Fundamentalmente se da una utilización de métodos y técnicas para cuantificar resultados con gran éxito desde el campo de la sociología.

⁹⁸ FEINSTEINR, Osvaldo: “Evaluación Pragmática de las Políticas Públicas”; Revista de Evaluación de Políticas Públicas; N° 836; Madrid, España; 2007

También puede incluirse la evaluación con un sentido de control de gestión, utilizando el sistema de los indicadores.

Al momento de evaluar un programa es importante conocerlo bien, entender cuáles son las “teorías de cambio” del programa. De modo que la teoría del programa no es otra cosa que los mecanismos que median entre la implementación del programa y la obtención de los resultados deseados.

Dos ventajas de evaluar en base a la teoría son: una es que el evaluador puede detectar posibles fallas en el programa sin tener que esperar a los resultados de largo plazo; la otra que le ayuda a explicar cómo y por qué ocurrieron los efectos del programa. Pero no sólo el evaluador se beneficia con la elaboración de teorías de cambio del programa. Los diseñadores de programas, así como los funcionarios que los implementan, se ven obligados a explicar de manera explícita sus supuestos y examinar la lógica de sus ideas.

Por otro lado, las bases teóricas del programa pueden ser de gran utilidad para implementar programas similares⁹⁹. El uso del concepto de evaluación varía según los diversos criterios que se emplean tanto para programas comprensivos como políticas sectoriales. La evaluación asume, consiguientemente, formas diferentes según el abanico de posibilidades metodológicas

La investigación trata de diferenciar la evaluación de programas de la evaluación de políticas públicas en base al modelo propuesto por María Bustelo. En base a ello se parte por la evaluación del PAPT como política pública de saneamiento en el Perú. De esta forma, como punto de partida se coincide con la opinión de Rutman, citado por Bustelo¹⁰⁰ que considera que en la evaluación, esta implica el uso de métodos científicos y técnicos para medir el grado de ejecución y los resultados de los programas o políticas en referencia al proceso de toma de decisiones”

La evaluación de programas y políticas públicas constituye un instrumento esencial para la provisión de información a los decisores y responsables políticos, los cuales recurren a su uso con el fin de potenciar y maximizar la acción de gobierno en los diferentes ámbitos administrativos (local, regional, estatal).

⁹⁹ (*)El Documento de Trabajo estudia los principales aspectos teóricos y metodológicos que se relacionan con la *evaluación programática*, al tiempo que aporta diversas reflexiones para una optimización de la implantación de políticas públicas. <http://www.eumed.net/tesis/amc/21.htm>

¹⁰⁰ BUSTELO, María. Op. Cit.

Cuadro Nº 04

**DIFERENCIAS ENTRE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dimensiones	Evaluación de Programas	Valuación de Políticas
Objeto de Estudio	Planes, Programas, proyectos, servicios, medidas	Políticas Públicas
Agente Evaluador	Consultores externos – Responsables internos	Analistas
Aplicación	Mejora del programa o servicio. Control de responsabilidades. Contribución a la evaluación de una política.	Iluminación para acciones futuras. Ayuda a las decisiones sobre continuación o terminación
Metodología	Flexibilidad Metodológica	Flexibilidad metodológica (relativo mayor apoyo en análisis secundario de datos)
Tiempos	Temporalidad Ajustada	Puede tomarse más tiempo aunque debe reflejar el carácter dinámico de la política
Ejemplos¹⁰¹	Programa “Deporte y droga”. Red de Albergues Juveniles	Política de Juventud en la Comunidad de Madrid.

Fuente: Ficha de evaluación. María Bustelo Ruesta.

¹⁰¹ Los programas y políticas expuestas respetan la ficha de María Bustelo, sin embargo puede tomarse dichas diferencias como modelo y propuesta para la evaluación en el Perú.

Esta diferencia es la base de la investigación. Si en la parte referida a Políticas Públicas de esta investigación se llegó a la conclusión que el Programa Agua para Todos cumplía con las características y requisitos del Sistema Nacional de Inversión Pública para ser considerado un Programa de Inversión, este también podía ser considerado política pública pues se puede abstraer el proceso de su creación, identificar sus etapas o fases y analizar cada uno de sus componentes. Además en la investigación se le puede considerar como tal siguiendo la posición ya explicada de Giandoménico Majone.

En esta parte, se debe señalar a fin de continuar con la secuencia lógica de la investigación que es posible realizar una evaluación como Política Pública y como Programa a una misma acción política siempre y cuando se diferencie como corresponde el tipo de evaluación que se realiza. En ese sentido si el PAPT es considerado Programa de Inversión y Política Pública puede evaluarse como ambas. En este caso ya ha sido evaluada como Programa de Inversión sin embargo es pertinente evaluarla además como política pública a fin de obtener los beneficios de este tipo de evaluación que han sido expuestos, entre los que se consideran el impacto y la retroalimentación de la política pública.

5.4.1. Características de la Evaluación

Para Bustelo Ruesta¹⁰² el sentido de la evaluación reside en que ésta sea utilizada para despejar interrogantes, mejorar la efectividad o tomar decisiones sobre un programa o política. Es decir, la evaluación debe ser, ante todo útil y práctica.

- Útil: porque la información que nos ofrezca debe servir para la mejora del programa, política o intervención; es decir, debe ser una información pertinente y fácilmente aplicable y utilizable.
- Práctica, porque debe estar orientada hacia la acción.

Para que la evaluación sea efectivamente práctica y útil deben darse una serie de características en dicho proceso evaluativo, tales como:

- Capacidad de respuesta

¹⁰² BUSTELO RUESTA, María: Fichas de Evaluación, "Módulo: Análisis y Evaluación de Políticas Públicas". Universidad Complutense de Madrid (UCM) Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación. Curso 2001-2002.

- Flexibilidad metodológica
- Temporalidad
- Sensibilidad social y política
- Creatividad
- Continuidad
- Realismo
- Participación.

5.4.2. Tipos de Evaluación

Se puede clasificar a la Evaluación de Políticas Públicas y Programas en cuatro tipos de evaluación:

- a) Evaluación en la Gestión Pública
- b) Evaluación de diseño
- c) Evaluación del seguimiento de un programa, y
- d) Evaluación de la eficiencia y eficacia de un Programa

La evaluación no sólo debe responder a un análisis de los resultados desarrollados en la ejecución del programa y/o proyecto, sino también debe responder a conocer los impactos producidos y de qué manera se ha cumplido los objetivos. De esta manera, la evaluación puede generar nuevas propuestas de cambios y reajustes que permitan una aplicación eficiente de la política pública

La evaluación permite asegurar el uso eficiente de los recursos, alimenta la rendición de cuenta, vela por el buen funcionamiento de las instituciones públicas y programas, y ayuda a controlar los abusos. La evaluación no es sólo un ejercicio técnico y puede plantearse una evaluación ex ante o ex post, de procesos, de resultados, de impacto, con diseño experimental, cuasi experimental o no experimental, de costo-efectividad u otras.

En la evaluación por lo general se busca conocer la eficacia y eficiencia de un programa, por lo que se ha desarrollado distintos criterios y procedimientos de evaluarla. Estas tipos pueden ser:

- 1) Análisis Coste-Beneficio: ¿Cuál es la relación entre los costes del programa a realizar y los resultados del mismo ('beneficios'), expresados en términos monetarios?
- 2) Análisis Coste-Efectividad: ¿Cuál es la relación entre los costes del programa y los resultados (cuando los resultados no se pueden traducir en términos monetarios)?
- 3) Evaluación de la Eficacia ¿Hasta qué punto es efectivo el programa desarrollado en la consecución de sus fines?
- 4) Evaluación de la Eficiencia: ¿Cuáles son los recursos aportados al programa en relación al ratio persona l/ usuarios y a otros aspectos relativos a los niveles de actividad del programa puesto en marcha?
- 5) Evaluación Externa: La evaluación se lleva a cabo por personas no integradas directamente en el equipo que desarrolla el programa, con el fin de conseguir una mayor objetividad evaluativa.
- 6) Evaluación Interna: Realizado por miembros del equipo que lleva a cabo el programa o política puesta en marcha.
- 7) Evaluación Formativa: ¿Cómo puede mejorarse el programa que se está llevando a cabo? ¿Cuáles son los aspectos más débiles y más consistentes en las actividades del día a día?. ¿Puede mejorarse tal proceso de actividades?
- 8) Evaluación del Impacto: ¿Cuáles son los efectos directos e indirectos producidos con la aplicación del programa?
- 9) Evaluación Conclusiva: ¿Hasta qué punto los resultados que se esperaban obtener han sido cumplidos satisfactoriamente? ¿Cuáles son los efectos producidos por el programa en la conducta de los usuarios? ¿Debería continuarse el programa en el futuro? Si es así, ¿con qué alcance?¹⁰³

5.4.3. Otros tipos de clasificación de evaluación

¹⁰³ Fuentes: CARTER & WHARF, 1973: 26-28; PATTON, 1987: 346-347 y Rossi & Freeman, 1987: 14- 15.

La evaluación¹⁰⁴ no sólo es un proceso valorativo de los resultados que se obtuvieron al finalizar la ejecución de un programa o proyecto que comprende una política pública. La evaluación extiende su concepto a otros tipos de evaluación tales como 1) la evaluación por objetivos, 2) la evaluación por resultados y 3) la evaluación de impacto, entre las más importantes.

Evaluación por objetivos: Esta modalidad, determina si se lograron los objetivos planteados en el diseño de la propuesta o en qué medida se han logrado desarrollar. Esta valoración está directamente relacionada con los hechos concretos que han contribuido al logro de los objetivos.

Evaluación por resultados: Esta modalidad pone énfasis en los resultados obtenidos a partir del desarrollo de las acciones. Supera los objetivos porque valora la repercusión que ha tenido el proceso y el producto en la satisfacción o no del ciudadano a quien se dirige la política. Requiere datos adicionales al mero diseño y sus objetivos, y líneas de base claras y concretas con cuales comparar.

Evaluación de impacto: Esta modalidad mide cuán efectiva ha sido la implementación del programa en relación a la población de los beneficiados. Es importante detenerse a evaluar si el Estado, a través de la política, ha generado ese valor público que busca el ciudadano ante una situación problematizada.

Podemos sintetizar de las distintas clasificaciones de evaluación propuestas en la doctrina¹⁰⁵, las siguientes, según: 1) Quién evalúa, 2) Función, 3) El contenido de la evaluación y 4) La perspectiva temporal. En el siguiente gráfico podemos observar los tipos de evaluación a este respecto (Ver gráfico N° 01).

1. Según quien evalúa

La Evaluación puede ser interna o externa

La evaluación puede realizarse internamente, por personal del programa o personal encargado de gestionarlo y ejecutarlo, o externamente, por especialistas externos contratados por la Administración

¹⁰⁴ Citado por: MORENO, Luis; Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC, Madrid). En su Documento de Trabajo 91-03. "Evaluación y optimización de políticas públicas: el caso de la formación del profesorado". Pág. 3.

¹⁰⁵ SOLIS, Pablo. Op. Cit.

2. Según su función

- Evaluación formativa: tiene por objetivo proporcionar información para mejorar el objeto evaluado,
- Evaluación sumativa: es la que suministra la información sobre si se debe continuar o suspender un programa.

3. Según el contenido de la evaluación

Es posible distinguir tres tipos de evaluaciones en función de los elementos del programa que se estén evaluando:

- Evaluación conceptual o de diseño: Su objetivo es analizar el diseño del programa, su racionalidad y coherencia. El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.
- Evaluación del proceso de aplicación y gestión del programa: Consiste en examinar la forma en la que se gestiona y ejecuta la política, es decir, su puesta en práctica. Mide la capacidad de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y valora el grado de implicación de los gestores con dichas tareas, su actitud, formación, organización y la dotación de recursos para llevarlas a cabo óptimamente.
- Evaluación de resultados e impactos: Trata de conocer hasta qué punto la política o programa aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos (cuando es con referencia a los objetivos) o está alcanzando los parámetros o criterios de valor definidos (cuando la evaluación no está centrada en objetivos), y a que costes se consiguen (en términos de tiempo, recursos humanos, materiales y monetarios).

4. Según la perspectiva temporal

Este criterio hace referencia al momento en que se va a realizar la evaluación en relación con la aplicación o puesta en marcha del programa; se puede distinguir tres tipos:

- La evaluación ex – ante: Se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo principal analizar la adecuación a las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito.

- La evaluación intermedia: Se lleva acabo a medio camino en la ejecución. Consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre el programa y en la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención.
- La evaluación ex – post: Se realiza una vez finalizado el programa. Permite enjuiciar el éxito del programa, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimientos previstos.

5.4.4. Fases de la evaluación

Las fases de una evaluación son¹⁰⁶:

- a) Delimitar y conocer que queremos evaluar
- b) Planificar y presupuestar
- c) Ejecutar
- d) Redacción de informe
- e) Presentación de conclusiones y recomendaciones
- f) Estrategias de presentación y comunicación de los resultados
- g) La evaluación de la evaluación, la meta - evaluación.

Sin embargo, Alza Barco¹⁰⁷, menciona cuatro fases en las etapas del proceso de Evaluación:

Delimitación y definición del objeto. Es la determinación del universo sobre el que recae la acción evaluadora, sus componentes y el entorno relevante.

Diseño de los instrumentos de recolección de datos. Se determina las unidades de análisis y las unidades de medida (indicadores), luego se diseñan los instrumentos

¹⁰⁶ MARTINEZ DEL OLMO, María Teresa; Universidad Complutense de Madrid (UCM) Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación; Curso 2001-2002; páginas. s/n.

¹⁰⁷ ALZA BARCO, Carlos. Op. Cit. Pág. 90.

cuantitativos que se van a aplicar a cada uno de los componentes del objeto a evaluar.

Recopilación, análisis, e interpretación de los datos: Se determinan cómo se van a medir los elementos del entorno a evaluar (técnicas de recolección de datos: entrevista, encuestas, observación, etc.). La interpretación de los datos es la reformulación de los resultados del análisis en términos menos técnicos, sino más generales.

Elaboración de recomendaciones de retroalimentación: Consiste en elaborar recomendaciones sobre el objeto evaluado, que deben comprender proposiciones referentes tanto a las fases de formulación y planificación como la de ejecución o implementación.

En los proyectos de políticas públicas de programas en el Perú, se cumplen generalmente estas fases en una primera etapa; es decir, en la etapa de diseño-ejecución, es decir, ex ante. Sin embargo, debemos enfatizar que la evaluación ha sido responsabilidad de cada sector y cada unidad ejecutora, por lo que tiene como desventaja el ser parcializado y no una evaluación seria, racional y consistente.

5.5. Evaluación de las Políticas Públicas en el sistema comparado

5.5.1. En la Política Latinoamericana y Americana

El tema de la evaluación de las políticas públicas cada día toma mayor relevancia a nivel mundial y ello ha llegado a América Latina impulsada por los organismos internacionales y su afán de buscar la eficiencia y el verdadero impacto de lo implementado en la sociedad.

En Colombia, en el marco de la reforma del Estado emprendida desde los años 80, y con la nueva Constitución del año 1991, progresivamente se ha ido instalando la idea de la necesidad de evaluar los resultados e impactos de las acciones públicas. Se pretende instaurar una cultura de la evaluación que permitiría, entre otras cosas, conocer mejor el desempeño institucional y los efectos de las políticas y programas, limitar la corrupción, aumentar la transparencia y, ante todo, dar elementos para mejorar la acción pública e informar a la ciudadanía (legitimación) y a las instituciones públicas de la eficacia y eficiencia de ésta.

En cuanto a los modelos de evaluación aplicados en los programas sociales en Colombia¹⁰⁸, se tiene tres modelos predominantes: a) el modelo de consecución de objetivos, b) el modelo de evaluación de impacto, y c) el modelo cualitativo participativo.

El modelo de consecución de objetivos, intenta resolver si los resultados de un programa corresponden o no a los objetivos que este se propuso, este modelo apunta a dar cuenta de alguna discrepancia entre los objetivos enunciados y los objetivos alcanzados.

El modelo de la evaluación de impacto, busca esclarecer si los resultados son atribuibles o no a un programa determinado. Aquí la evaluación da cuenta de la causalidad que existe entre la realidad y la intervención pública que la debió haber alterado. La complicación fundamental a la que una evaluación debe enfrentarse es la de poder separar los efectos programático de los no programáticos. Los resultados pueden depender de acontecimientos no relacionados al programa.

El modelo cualitativo participativo, es un método basado en los procesos, instancias, e impacto en los beneficiarios y otros actores de un proyecto. Más que evaluar en base al seguimiento de objetivos, recursos ejecutados, fondos de financiación o entidad ejecutora, le interesa conocer lo que quedó del proyecto, a partir de las perspectivas de las personas que se encuentran involucradas en una situación de problema a resolver. Evaluar de acuerdo con estos criterios básicos, implica asumir una perspectiva teórica en la cual la población beneficiaria ya no es un objeto de intervención o ente pasivo, sino que se constituye como actor o grupo de interés que interactúa con determinados equipos o instituciones que intervienen en los problemas que les afecta.

En Chile, la evaluación de las políticas públicas está obstaculizada por un Presidencialismo fuerte que tiende a un modelo centralizado de evaluación ligado al presupuesto. Existe un problema de coordinación de políticas dentro del poder ejecutivo, y las demandas de calidad en el servicio público se hacen frecuentes, debido a la ineficaz política pública, y su falta de control y evaluación.

¹⁰⁸ NINA BALTASAR, Esteban. Art. "Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia". Fecha 25/08/08. Pág. 1.

En Bolivia¹⁰⁹ las políticas públicas son diseñadas especialmente en base a sus actores sociales “los movimientos indígenas”, sin embargo, existe una dialéctica entre las políticas de identidad y las políticas de reconocimiento como transición hacia un nuevo modelo de desarrollo a través de las políticas de ajuste estructural marcadas por el neoliberalismo. Sus políticas públicas son evaluadas en base a resultados, como puede observarse de la participación activa de su población. La población de la ciudad del Alto en el 2005, forzó al gobierno de Carlos Mesa a rescindir el contrato de aguas de Illimani (Compañía que forma parte del Suez Lyonnais des Eaux de France) por su falta de voluntad para extender el servicio hacia los sectores más pobres de la población.

5.5.2. En la política Europea

En la OCDE (Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda y Reino Unido), el proceso de las políticas públicas enfrenta desafíos comunes. Un siglo atrás, en muchos países de la OCDE, la formulación de políticas era un sistema cerrado concentrado en el centro político (gabinete o presidente) y la gerencia pública. Luego se sumó a expertos a través de su incorporación a la función pública y, más adelante, los expertos y organizaciones externas, cobraron mayor importancia. Este “engrosamiento” de la función de asesoría de políticas fue impulsado por la creciente complejidad y volumen de las tareas en el gobierno (y el correspondiente crecimiento de una tecnocracia y rutinas de investigación formal).

La creciente complejidad, el crecimiento del tamaño del gobierno, las consiguientes presiones fiscales (“hacer más con menos”), la globalización y la integración, sumados a una creciente demanda pública por un gobierno más abierto y responsable de los resultados, entre otros factores, se combinan para que el proceso de las políticas públicas sea más difícil. Al mismo tiempo, y tal vez como resultado de estos acontecimientos, las tensiones entre los políticos y los tecnócratas se han agudizado. La democracia también está forzando al proceso de las políticas públicas a volverse mucho más complejo y pluralista.

¹⁰⁹ BOELEN, Rutgerd y otros: “Agua y Derecho. Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales”; Editorial Instituto de Estudios Peruanos – IEP; Primera Edición; Lima, Perú; 2006; página 60.

En los Estados Unidos, en los países del Norte de Europa y en la Unión Europea, tienen una larga experiencia en materia de evaluación de políticas o programas públicos. De hecho, la evaluación de las políticas públicas prácticamente constituye una sub-disciplina autónoma en el campo científico, con sus asociaciones profesionales, sus centros de formación y sus publicaciones.

En particular, el proceso de las políticas públicas en aquellos países que siguen el modelo de Westminster parece haberse deteriorado más que en otros. En los países con el sistema Westminster, la concentración de poder político en manos del ejecutivo y el marco legal más flexible permitieron reformas de gestión pública más audaces.

De hecho, en el Reino Unido y Nueva Zelanda en particular, las reformas que separan la formulación de políticas de su implementación (especialmente, a través de la creación de agencias ejecutoras) tuvieron la consecuencia no planeada de socavar la coherencia de las políticas en todo el gobierno. Así, en nombre de la eficiencia, las reformas organizativas dañaron la coherencia de las políticas y erosionaron las habilidades y el prestigio de la función pública. Los esfuerzos en Estados Unidos desde mediados del siglo pasado para desarrollar un cuerpo de conocimiento técnico neutral en el centro del ejecutivo se han visto parcialmente frustrados por la sentida necesidad de los presidentes modernos de mantener el control político a través de los nombramientos políticos.

Al mismo tiempo, y tal vez como resultado de estos acontecimientos, las tensiones entre los políticos y los tecnócratas se han agudizado. La democracia también está forzando al proceso de las políticas públicas a volverse mucho más complejo y pluralista.

Los asuntos públicos son cada vez más difíciles de manejar en diversos frentes. La creciente complejidad no solo exige altos niveles de capacidad, sino también requiere una formulación de políticas “integradora” a través de límites sectoriales. La globalización (y para los países europeos la dimensión de la integración) aumenta la complejidad. El público se muestra cada vez más pluralista y exigente. La administración concentrada en insumos ha sido reemplazada por la rendición de cuentas basada en productos y resultados. Se habla de una erosión general de las habilidades y el prestigio del servicio público y, junto con ello, de la capacidad de formular políticas. Esto es el resultado no sólo de límites fiscales, sino también de

políticos que en algunos países actúan para poner freno al poder de la gerencia pública. Estos problemas han sido notables en el Reino Unido y Australia en las últimas décadas.

A esto se suman las reformas estructurales, incluyendo una marcada separación entre la planificación y ejecución de políticas: los gobiernos han mejorado la implementación, pero a menudo a expensas de la coherencia estratégica. Esto ocurrió con las primeras reformas de la Nueva gerencia pública del Reino Unido y Nueva Zelanda.

Actualmente, existe un cambio parcial de un paradigma de proceso de las políticas públicas a otro. El antiguo modelo de “monopolio de asesoría”, un cuasi-sistema cerrado y en cierta medida centralizado, dominado por el gabinete (o la presidencia) y los tecnócratas está cediendo gradualmente ante el modelo de “mercado de asesoría”. Con este nuevo modelo, las responsabilidades políticas están más descentralizadas en las agencias sectoriales; existen múltiples posibles rutinas administrativas superpuestas dentro del gobierno, las organizaciones externas de asesoría sobre políticas (incluyendo investigación contratada y think-tanks) juegan un rol cada vez mayor; y la consulta a los ciudadanos cobra mayor importancia.

Las múltiples rutinas internas y las organizaciones externas de asesoría sobre políticas crean contestabilidad en ideas de políticas y permiten el cuestionamiento del pensamiento convencional. Al respecto, la consulta a clientes o usuarios se incluye cada vez más en el proceso. El modelo de mercado de asesoría se ha desarrollado más rápidamente en algunos países de la OCDE (tales como Estados Unidos y el Reino Unido) que en otros (por ejemplo, Francia)¹¹⁰

Finalmente es preciso señalar algunos obstáculos y recomendaciones de la OCDE para los países en desarrollo, que sin embargo si han sido implementadas o se vienen implementando en los países que forman parte de esta Organización¹¹¹.

En los países en desarrollo, se ha relegado a la evaluación de políticas públicas y de programas políticos al último plano de todo accionar político.

¹¹⁰ BANCO MUNDIAL, GOBIERNO DE ESPAÑA. “La formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina”

http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf

¹¹¹ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

Los típicos obstáculos que enfrenta la evaluación de políticas públicas se hacen más notorios en los países en desarrollo. Entre estos obstáculos se puede citar:

1. La falta de capacidad técnica, profesional, metodológica, etc. que existe en los países en desarrollo para llevar a cabo las actividades propias de la evaluación.
2. Los organismos públicos están sometidos a fuertes presiones que los obligan a cumplir con todos los gastos presupuestados. El no cumplir con todo lo presupuestado es sinónimo de ineficiencia por lo cual las autoridades ejecutan actividades sin tomar en cuenta las experiencias pasadas en el rubro, llevándolos a cometer los mismos errores anteriores o a desaprovechar los beneficios que se pueden extraer de todas actividad.
3. Existen paradigmas muy acentuados en la interpretación de las autoridades sobre la evaluación que han formado una cultura organizacional de rechazo hacia la misma relacionando evaluación con culpa o castigo y a la retroalimentación de experiencias con la rendición de cuentas.
4. No existe una continuidad en el personal que implementa la evaluación por la alta rotación que existe del mismo lo cual conlleva a desaprovechar las conclusiones, recomendaciones y experiencias que surgen de las evaluaciones realizadas.

En los países en desarrollo es necesario implementar instituciones de evaluación que respondan a criterios de sostenibilidad y efectividad pero ello requiere de condiciones entre las cuales según la OECD se pueden citar a:

- a) El compromiso y sustento de las autoridades políticas y los cuadros gerenciales que aseguren la continuidad del proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas.
- b) Un marco legal moderno, eficiente y que se ajuste a la realidad del país que brinde soporte a las instituciones de evaluación que se pretenden implementar.

En la investigación se realiza un análisis en relación al tipo de política pública que se ha desarrollado en el Programa Agua para Todos, según las evaluaciones de algunos organismos internacionales y consultores externos.

CAPÍTULO III

PROGRAMA AGUA PARA TODOS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMIENTO EN EL PERÚ

1. Antecedentes

En el capítulo anterior se ha analizado al Estado como actor principal en la implementación de políticas públicas, la diferencia entre evaluación de políticas públicas y programas y el acceso al agua y al saneamiento como política pública en el Perú y en el mundo. En este capítulo se estudia al Programa Agua para Todos (PAPT) como programa de inversión y como política pública y finalmente las evaluaciones que se han realizado al PAPT.

Se ha señalado anteriormente que el Programa Agua para Todos (PAPT) nace como una propuesta electoral del entonces candidato presidencial Alan García Pérez durante su campaña del 2006; y que, durante la contienda electoral fue concebido como un programa global que buscaba la ampliación de la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento primordialmente a los sectores de la población menos favorecidos económicamente. El PAPT como propuesta electoral fue diseñado por un equipo técnico y político conformado por independientes y cuadros del Partido Aprista Peruano.

Es necesario señalar sin embargo que este programa forma parte del Proyecto para el Milenio de la ONU del año 2000 y fue propuesto por segunda vez en el Tercer Foro Mundial del Agua que se realizó en Kyoto (Japón) en el año 2003 organizado por la UNESCO¹¹².

2. Programa Agua para Todos (PAPT)

Formalmente en el Perú, es creado por el Decreto Supremo N° 006-2007-VIVIENDA, el 23 de febrero del año 2007. El contexto es el segundo gobierno del Partido Aprista Peruano encabezado nuevamente por Alan García Pérez. El PAPT nace como órgano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA), dirigido en ese

¹¹² CATERIANO GAMBOA, Mario Guillermo y otros: “Análisis y evaluación del proyecto – 10 esquemas Agua para Todos (SEDAPAL) en San Juan Macías”; Lima, Perú; Editorial PUCP; Lima, Perú; 2009; página 4

entonces por el que había sido uno de sus impulsores como propuesta electoral y ahora Ministro de Vivienda, Hernán Garrido-Lecca.

Para fines de presupuesto e inversión en el Sistema Nacional de Inversión Pública, se le clasifica como Unidad Ejecutora 004 “Programa Agua Para Todos” del Pliego 037 del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento¹¹³.

El alcance del programa es a nivel nacional pues puede realizar las acciones establecidas por Ley en cualquier parte del territorio nacional.

El PAPT se crea por la creciente necesidad pública de la población que no accede a servicios de agua potable y saneamiento, y la consecuente demanda que esto genera. En ese sentido y de acuerdo a sus objetivos estratégicos planteados, se busca dotar a la población de escasos recursos de Servicios de Saneamiento: Agua Potable y Alcantarillado adecuados. Esto significa: cantidad, calidad, cobertura, costo, y continuidad. Estas cinco características sirven para evaluar el PAPT y son los criterios más utilizados en la evaluación de programas.

En sí, el Programa Agua para Todos busca 1) Incrementar los niveles de calidad de vida, y; 2) Mejorar los índices de desarrollo humano; a través de:

- a) Lograr la máxima cobertura de agua potable y saneamiento,
- b) Mejorar las infraestructuras, y;
- c) Financiar proyectos de agua potable, entre otros.

Es necesario señalar además que para el período de investigación han estado a cargo tres ministros y cuatro viceministros.

Entre los Ministros de Vivienda, Construcción y Saneamiento se encuentran:

- 1. Hernán Garrido Lecca (2006-2007)
- 2. Enrique Cornejo Ramírez (2007-2008)
- 3. Nidia Vílchez Yucra (2008)

Entre los Viceministros de Saneamiento están:

- 1. Jesús Vidalón (2005-2008)
- 2. Fernando Laca Barrera (2008-2009)
- 3. Guillermo León Suematsu (2009-2010)
- 4. Guillermo Vivanco Dueñas (2010)

2.1. Acciones que implementa el Programa Agua para Todos

¹¹³ Decreto Supremo N° 006-2007-VIVIENDA

El PAPT, implementa las siguientes acciones¹¹⁴:

1. Financiamiento de proyectos.
2. Elaboración de perfiles SNIP y estudios.
3. Seguimiento y monitoreo de los proyectos financiados por el Shock de Inversiones.
4. Liquidación de obras.
5. Ejecución de obras de agua potable y alcantarillado, tanto a nivel urbano como rural, con financiamiento interno/externo.
6. Capacitación en la sostenibilidad de proyectos y difusión en el marco de las políticas de salud y saneamiento.

El Programa Agua Para Todos (PAPT), al momento de su creación se le asigna la responsabilidad de coordinar todas las acciones correspondientes de los proyectos y programas del sector saneamiento, así como todas las acciones administrativas que se necesiten para el desarrollo de las actividades que se ejecuten o que ya se han venido ejecutando. Esto implica que el PAPT no sólo asume las nuevas funciones asignadas en cuanto a inversión y financiamiento, sino que además ha tenido que incorporar las acciones implementadas y en proceso de implementación de programas que hoy en día lo componen.

El PAPT al desempeñar sus funciones a través de sus diversos programas ejecuta inversión pública - PARSSA, PRONASAR; y brinda soporte técnico financiero a los Proyectos de Inversión Pública en agua y saneamiento; además transfiere recursos para estos proyectos cuando se solicite mediante el Shock de Inversiones. Este último, es el medio por el cual ingresan la mayoría de proyectos al PAPT

Todas las intervenciones del PAPT están condicionadas por la demanda (demand driven), pues se elige a los beneficiarios según solicitudes que se presentan al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Estas solicitudes pueden ser presentadas por Municipios, Empresas Prestadoras de Servicios, Gobiernos Regionales y Locales.

El criterio de selección es:

¹¹⁴ CUEVA BENAVENTE, Fernando: "Programa Agua para Todos"; Presentación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento;

<http://www.vivienda.gob.pe/dnc/archivos/difusion/eventos/2011/huacho/Proyectos%20de%20Agua%20y%20Saneamiento%20PAPT.pdf>

1. Se presenta la solicitud de intervención
2. Se analiza la viabilidad del proyecto conforme a la normatividad del SNIP
3. Se analiza el proyecto en base al Mapa de Pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se debe señalar sin embargo que este es un proceso ideal, pues en la mayoría de los casos, la selección de los proyectos que se ejecutan están en función de la presión que ejerzan los dirigentes y la población por obtener sus proyectos presentados.

2.2. Componentes del Programa Agua para Todos

El Programa Agua para Todos está compuesto de cinco programas, según lo establece la norma:

- 1) Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR). Se encuentra vigente y es uno de los principales programas del PAPT
- 2) Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (PARSSA). También se encuentra vigente.
- 3) Programa de Inversión Social en Saneamiento (INVERSAN) No ha sido puesto en marcha hasta la actualidad.
- 4) Unidad Técnica del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Se encuentra en proceso de liquidación.
- 5) Todos los demás programas y proyectos en materia de saneamiento. También conocido como el Shock de inversiones. Es el que más proyectos ejecuta en la medida que se trata de acciones necesarias para el saneamiento de comunidades, ciudades etc. que no necesariamente deben estar integrados en un planificación previa.

De los cinco programas expuestos, en esta investigación únicamente se estudiarán aquellos que ejecutan obras y que dan sentido al PAPT, porque además a través de estos es que el PAPT funciones e implementa las acciones que la Ley le concede.

2.2.1 Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR)

Según el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento,¹¹⁵ el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural - PRONASAR, es un programa diseñado para revertir la situación de localidades rurales que no tienen acceso al agua potable ni a una adecuada eliminación sanitaria de excretas y aguas residuales. El PRONASAR opera implementando y mejorando la calidad de los servicios de agua y saneamiento, capacitando a la población en mejores prácticas de higiene y fortaleciendo las capacidades de la Municipalidad y otras organizaciones responsables del sostenimiento del servicio. Los objetivos específicos son¹¹⁶:

- Generar, en las comunidades atendidas, la capacidad de gestión a través de procesos de participación en el ciclo del proyecto, así como la introducción de principios financieros y económicos para valorar el agua y los servicios sanitarios.
- Implementar nuevos modelos de gestión en el ámbito de pequeñas ciudades poniendo énfasis en la calidad y la gestión de los servicios y el mejoramiento, ampliación y rehabilitación de los sistemas de agua y saneamiento existentes.
- Construir, mejorar y/o rehabilitar servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural, a través de nuevos mecanismos de intervención propuestos por el proyecto.
- Fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos locales para supervisar, fiscalizar y controlar los servicios de agua y saneamiento en su jurisdicción, y dar asistencia técnica y apoyo a las Juntas Administradoras de Servicio de Saneamiento (JASS) cuando sea necesario.
- Mejorar los hábitos de aseo e higiene de la población, mediante una intensiva educación sanitaria.
- Fortalecer la capacidad de la Dirección Nacional de Saneamiento (DNS) para desarrollar políticas sectoriales, legislación e información para el planeamiento y vigilancia en aspectos relacionados con la provisión de agua y servicios de saneamiento de las áreas rurales y pequeñas ciudades, brindar pautas para

¹¹⁵ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento <http://www.vivienda.gob.pe/>

¹¹⁶ Información acerca del PRONASAR <http://www.vivienda.gob.pe/pronasar/objetivos.html>

el marco institucional del sector que permitan la coordinación interinstitucional y la ejecución del proyecto en forma ordenada y descentralizada, así como definir políticas que incentiven la participación del sector privado en el suministro de agua y saneamiento en pequeñas ciudades.

2.2.1.1. Componentes del PRONASAR

El PRONASAR está conformado de cuatro (04) componentes¹¹⁷

1. Abastecimiento de Agua y Saneamiento Rural:

Se subdivide en dos:

Subcomponente 1: Rehabilitación, expansión y mejoramiento de los sistemas existentes.

Es responsable del financiamiento de la infraestructura física requerida para un promedio de 590,000 personas en 980 comunidades.

Responsable además del financiamiento de unidades básicas de disposición sanitaria de excretas para un promedio de 531,000 personas.

Se encarga de la capacitación a la organización comunitaria (educación sanitaria, administración, operación, mantenimiento de los servicios, seguimiento a los municipios distritales en supervisión y asistencia técnica a las JASS u otra organización comunal responsable de los servicios.

Subcomponente 2: construcción de nuevos sistemas.

¹¹⁷ MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO: “Manual de Operaciones del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural PRONASAR 2011 - 2013”; Programa Agua para Todos; Lima, Perú; 2011

Construcción de los nuevos sistemas de agua para un promedio de 95,150 personas en 173 comunidades.

Responsable del financiamiento de unidades básicas de disposición sanitaria de excretas para 85,600 personas.

Financia la capacitación en organización comunitaria, educación sanitaria y administración, operación y mantenimiento de los servicios; a los municipios distritales en supervisión y asistencia técnica a las JASS u otra organización comunal responsable de los servicios.

2. Abastecimiento de Agua y Saneamiento en pequeñas ciudades

Comprende la asistencia técnica a las municipalidades distritales e inversiones financieras en sistemas de agua y saneamiento.

Responsable del financiamiento de un proyecto piloto que comprende la asistencia técnica a municipalidades distritales interesadas en delegar servicios a operadores privados o entidades autónomas (cooperativas, asociaciones de usuarios, etc.; y las inversiones financieras en sistemas de suministro de agua y saneamiento para municipalidades distritales que hayan firmado contratos de delegación. Su ejecución es paralela al Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades del Perú (PPPL) implementado con financiamiento del Canadian International Development Agency (CIDA). Este proyecto piloto se implementa en veinticinco (25) municipalidades distritales o provinciales de siete (07) regiones del Perú, mejorando la gestión de sus servicios de agua y saneamiento y optimizando el funcionamiento de su infraestructura sanitaria.

Este proyecto piloto cuenta con el apoyo de Organizaciones no gubernamentales y de firmas que desarrollan las actividades de promoción, asistencia técnica y asesoría a las municipalidades en todo el proceso de delegación de los servicios. Este proyecto beneficia a quince mil (15,000)

habitantes mediante la formación de Operadores Especializados de Servicios de Agua y Saneamiento que es la propuesta principal de este proyecto piloto. El proyecto cuenta con tres sub-procesos:

- La promoción de un nuevo modelo de gestión público privado;
- El desarrollo de capacidades locales para la sostenibilidad institucional, económica y ambiental de la nueva gestión que ayude a incrementar el capital humano y social.
- La formación de un Operador Especializado de los Servicios con ética social y ambiental.¹¹⁸

De lo expuesto es necesario manifestar que para la continuidad y perfeccionamiento del proyecto se necesita a la población como actor clave que organizadamente vigile y supervise el funcionamiento del programa.

3. Fortalecimiento de capacidades institucionales:

Este componente se encarga del financiamiento de consultorías para el fortalecimiento del Sector Vivienda. Se base en cuatro (04) ejes estratégicos:

- a) El Marco Institucional,
- b) La formación y el desarrollo de los recursos humanos,
- c) La investigación,
- d) La difusión de conocimiento.

4. Administración o Gestión del Programa:

Responsable del financiamiento de las actividades de la Unidad de Gestión del PRONASAR que incluye la adquisición de equipos, mobiliario, software, etc. Además financia diversas auditorías externas y el establecimiento y mantenimiento de la administración financiera y de las acciones de monitoreo y evaluación.

¹¹⁸ MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. Op. Cit.

Esto cuatro componentes buscan responder a una realidad o situación problemática que es que en la actualidad más de 3,3 millones de personas no tienen acceso al agua potable y 6,2 millones carecen de una adecuada eliminación sanitaria de excretas y aguas residuales.

El Programa Agua para Todos nace como una propuesta o alternativa de solución a un problema iniciando la tercera etapa del ciclo de políticas públicas desde un enfoque tradicional. En la construcción teórica que se realiza en esta investigación Agua para Todos puede ser considerada una política pública.

2.2.1.2. Principios Básicos del PRONASAR

- Dar prioridad a las comunidades bajo el enfoque de respuesta a la demanda del servicio, con participación activa de la comunidad en la toma de decisiones concernientes al diseño, ejecución y gestión de los servicios implementados. Para la ejecución de las obras, el Programa contempla la contribución por parte de la comunidad de dinero en efectivo, mano de obra no calificada y materiales locales; también asumirá la responsabilidad de la administración, operación y mantenimiento de los servicios a implementarse. Los proyectos ofrecerán propuestas de opciones técnicas preestablecidas para agua y saneamiento, y nivel de servicio para la elección de la comunidad.
- La participación de las municipalidades Distritales en el cofinanciamiento de las obras de su jurisdicción y el involucramiento a lo largo de todo el Ciclo del Proyecto.
- La intervención integrada a través de un solo proyecto, que comprenda los aspectos técnicos, sociales y ambientales bajo un solo ejecutor y un solo cronograma de ejecución.
- Política financiera diferenciada según intervención: mayor subsidio del Estado para proyectos nuevos de agua y saneamiento rural;

y menor, en caso de rehabilitación, expansión y mejoramiento de los servicios existentes¹¹⁹

De lo anterior se tiene que los objetivos del PRONASAR coinciden con los objetivos estratégicos del Programa Agua para Todos por lo que a pesar de tratarse de un Programa orientado a lo rural, puede establecer vínculos de dependencia perfectamente justificables con la Política pública de saneamiento en el país que para esta investigación viene representada por el Programa Agua para Todos.

2.2.1.3. Estrategias del PRONASAR

Las estrategias señaladas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento¹²⁰ son dos:

- a) Ofrecer servicios de agua y saneamiento a localidades rurales con poblaciones menores a 2000 habitantes, y;
- b) Ofrecer servicios a pequeñas ciudades con poblaciones menores a los 15 000 habitantes.

a) Estrategia 1: Modelo de intervención directa

Ofrecer servicios de agua y saneamiento a localidades rurales con poblaciones menores a 2000 habitantes.

a) Unidad de Gestión del PRONASAR (UGP)

Esta unidad es responsable de la implementación, seguimiento y monitoreo del Modelo de Intervención Directa (en las regiones) y por ende de asegurar su viabilidad.

b) Gobiernos Regionales

¹¹⁹ MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. PRONASAR
<http://www.vivienda.gob.pe/pronasar>

¹²⁰ MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. Op. Cit.

Existen funciones que deberían ser desempeñadas por los gobiernos regionales y no necesariamente por el gobierno nacional en función al principio de subsidiariedad. Las funciones de provisión y sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento rural son ejercidas en los tres niveles de gobierno, sin embargo en muchas ocasiones y por la falta de diálogo, planificación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno se han generado duplicidades de funciones lo que en último lugar perjudica a todos los ciudadanos y en especial a aquellos que requieren los servicios de saneamiento con mayor urgencia.

c) Gobiernos Locales

El PRONASAR otorga una relevancia especial a los Gobiernos Locales porque son los que están más cerca a la población por lo cual busca fortalecer sus capacidades de supervisión.

d) Sector Privado

Diversas empresas actúan como Operadores Técnicos Sociales de Ejecución y Operadores Supervisores que se necesita comprometer en una estrategia global.

e) La Comunidad

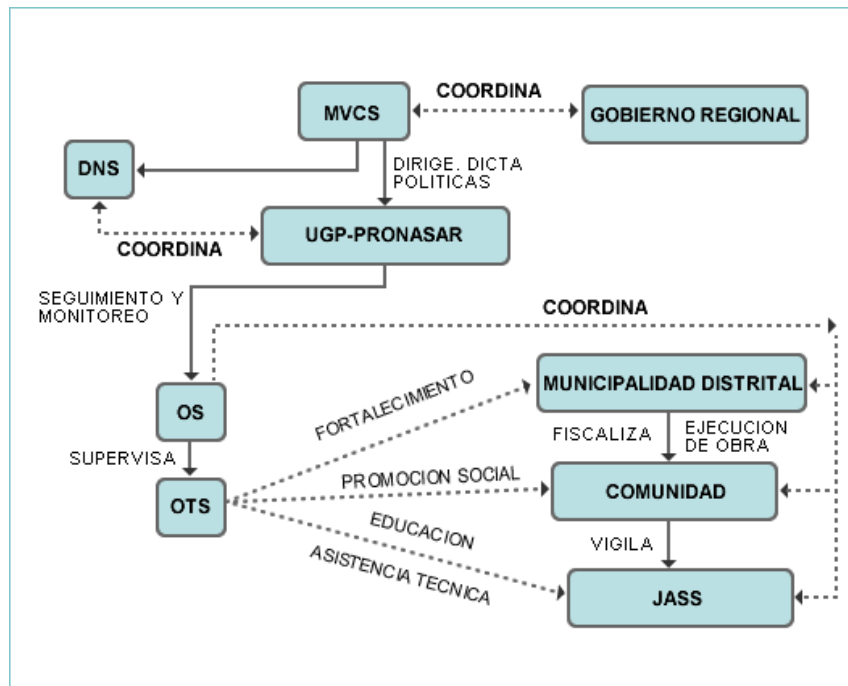
La Comunidad es quien genera la demanda motivada por la necesidad, sin embargo también tiene otra participación en la elección de las JASS, capacitación, supervisión y la parte tal vez más importante sostenibilidad de los proyectos implementados.

f) Las Juntas Administradoras

Son las que administran, operan y mantienen los servicios implementados en cada localidad respectiva.

Cuadro Nº 05

MODELO DE INTERVENCIÓN DIRECTA



FUENTE: MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO¹²¹

b) Estrategia 2: Intervención en poblaciones menores de 15000

Ofrecer servicios a pequeñas ciudades con poblaciones menores a los 15 000 habitantes.

- Identificación de parámetros que aseguren condiciones mínimas aceptables para la calidad de vida la población usuaria.
- Definición de ciudades potenciales en base a la demanda.
- Sensibilización a la sociedad civil y Municipio a fin de lograr su inclusión en forma voluntaria y participativa en las diversas actividades del proyecto.
- Fortalecimiento de capacidades locales que den soporte y aseguren la sostenibilidad del servicio en el tiempo.
- Concientización del público usuario, operador, Municipio y demás actores del proyecto en cuanto a sus roles, en materia de deberes y derechos con el servicio.

¹²¹ MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. Op. Cit.

- Identificación participativa del modelo de gestión y características del operador más adecuado para la ciudad.
- Inversión en rehabilitación de sistemas a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

2.2.1.4. Beneficios del PRONASAR

Los beneficios que plantea el PRONASAR están ajustados en base a los objetivos del Programa. No se presentan en forma cuantitativa, sin embargo tampoco se presentan formas para medirlos. Los indicadores, objetivos y metas planteadas en el PRONASAR no responden a impacto sino únicamente a criterios de medición tradicionales como programa. Estos beneficios son¹²²:

- Incrementa la calidad de vida de las familias atendidas.
- Genera mejores condiciones de higiene y de salud de la población.
- Permite contar con mejores sistemas de agua y saneamiento en términos de calidad, cantidad, continuidad y cobertura.
- Mejora las condiciones para el desarrollo económico de las localidades.
- En el caso de pequeñas ciudades, crea modelos de gestión que permiten administrar eficientemente los servicios a través de juntas administradoras.
- En el caso de comunidades rurales, dota a las mismas de capacidades

¹²² MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO: “Mi agua – PRONASAR para zonas rurales y pequeñas ciudades” Boletín Informativo; MVCS; San Isidro, Lima, Perú; 2011.

- para administrar, operar, mantener y por tanto dar sostenibilidad a los servicios de agua y saneamiento.
- Integra a todos los actores sociales a fin de lograr beneficios para la población.

2.2.1.5. Financiamiento del PRONASAR

El costo total del proyecto asciende a US \$ 80 millones, los cuales provienen de¹²³:

- a) Endeudamiento externo – Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF): US \$ 50 millones;
- b) Donaciones externas: Gobierno de Canadá US \$ 5 millones,
- c) Contrapartida Nacional (gobierno nacional, gobiernos locales y comunidades): US \$ 25 millones.

Se debe señalar que el programa PRONASAR, es parcialmente financiado con un préstamo del Banco Mundial. Sólo en el 2007 se invirtieron 37 millones de Soles (US\$12 millones). En el cuadro que se presenta se muestran los costos de inversión.

¹²³ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. www.mef.gob.pe

Cuadro N° 06

COSTOS DE INVERSIÓN DEL PROYECTO POR COMPONENTE¹²⁴

COMPONENTE	SECTOR	COSTOS INDICATIVOS (US\$M)	% DEL TOTAL	FINANC. BANCARIO (US\$M)	% DEL FINANC. BANCARIO
Abastecimiento de agua y saneamiento en áreas rurales.	Suministro de agua y saneamiento rural.	62,5	78.1%	38.5	77.0%
Abastecimiento de agua y saneamiento en pequeñas ciudades.	Suministro de agua y saneamiento rural.	10,0	12.5%	6,3	12.6%
Desarrollo de capacidades.		2,0	2.5%	1,6	3.2%
Administración del Proyecto.	Desarrollo institucional.	5,0	6.3%	3.1	6.2%
Costo Total del Proyecto		79,5	99,4	49,5	99,0
Comisión Inicial		0,5	0,6%	0,5	1,0%
Financiamiento Total Requerido		80,0	100,0	50,00	100,0

Fuente de Financiamiento Agua para Todos. VIVIENDA. 2011.

(1/) Solo se considera beneficiarios de proyectos en estado de Ejecución y Culminados. Incluye beneficiarios de las nuevas conexiones de agua y alcantarillado.
 (2/) Se considera el monto ejecutado y/o transferido en el año 2011 de los proyectos iniciados antes del presente año.

Financiamiento de la Infraestructura

¹²⁴ Fuentes oficiales de información: Programa Agua para Todos, Sedapal y Dirección Nacional de Saneamiento. Amparado en: RM N° 465-2008-VIVIENDA, RM N° 004-2009-VIVIENDA, RM N° 144-2009-VIVIENDA

El programa financia hasta el 80% en el caso de servicios nuevos y 60% en el caso de rehabilitación, según se presenta en los cuadros.

Cuadro Nº 07
SERVICIO NUEVO

Institución	% Financiamiento
Municipio y Comunidad	20 %
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	80 %

Fuente: Informes de Gestión PRONASAR

Cuadro Nº 08
REHABILITACIÓN

Institución	% Financiamiento
Municipio y Comunidad	40 %
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	60 %

Fuente: Informe de Gestión PRONASAR

2.2.2 Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (PARSSA)

2.2.2.1. Antecedentes del PARSSA

El PRONAP¹²⁵ fue creado en el año 1992 mediante Resolución Ministerial N°144-92-VC transfiriéndose sus funciones mediante Decreto Ley N° 25738 al ex Ministerio de la Presidencia.

Luego, se dispone su transferencia al sector saneamiento del antiguo Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción mediante Ley N° 27570, para finalmente pasar a formar parte del creado Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento cuando se da la reestructuración ministerial mediante Ley N° 27779 y Decreto Legislativo N° 560.

De esta forma y al integrar el nuevo Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento cambia de nombre a Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento o PARSSA por sus siglas.

2.2.2.2. El nuevo PARSSA

El PARSSA es un programa que integra el Programa Agua para Todos, incorporado al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que tiene como función básica el ejecutar proyectos y actividades de saneamiento básico, con la finalidad de brindar a la población servicios de agua potable y alcantarillado adecuados en cantidad, calidad, cobertura, costo y continuidad conforme a los objetivos del PAPT. Este Programa al igual que el PRONASAR son anteriores a la creación del PAPT por lo cual han sido absorbidos por el último.

Las acciones del PARSSA se concentran sobre todo en áreas urbanas en condiciones de pobreza¹²⁶

Las acciones del PARSSA están orientadas a la ejecución de proyectos de inversión y actividades dirigidas a dar soporte a los proyectos al nivel de

¹²⁵ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

¹²⁶ PARSSA (Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento) en www.vivienda.gob.pe

las unidades ejecutoras sobre todo de actores locales. Los objetivos específicos del proyecto son:

- Promover la eficiencia en la prestación de los servicios y las inversiones del subsector saneamiento.
- Ampliar la cobertura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas
- residuales, rehabilitar, mejorar y optimizar los sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en el ámbito urbano.
- Mejorar la prestación de servicios y gestión en las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS).
- Promover la participación del sector privado en el sector saneamiento.

El PARSSA, como componente del PAPT contribuye a brindar servicios de agua potable y saneamiento principalmente a las poblaciones que más lo necesitan en base a criterios de pobreza y oportunidades. El sector privado tiene una importante participación en el PARSSA contribuyendo en la búsqueda de la eficiencia en la prestación de los servicios y las inversiones en saneamiento.

En cuanto a financiamiento, el PARSSA entre los años 2001 y el 2005 financió inversiones por un monto de trescientos cincuenta millones de nuevos soles (S/. 350'000,000). En el año 2007 se invirtió cincuenta y seis millones de nuevos soles (S/. 56'000,000) El financiamiento del PARSSA en gran medida viene de:

- a) Préstamos externos = Ciento treinta millones de nuevos soles (S/. 130'000,000)
- b) Donaciones externas = Veintinueve millones de soles (S/. 29'000,000)
- c) Recursos Nacionales

En el tema de préstamos y donaciones la mayoría son del Gobierno del Japón

2.2.3 Shock de Inversiones

Durante el segundo gobierno del APRA encabezado por Alan García Pérez, se promovió la inversión en todos los sectores con la idea de dinamizar la economía y mantener el crecimiento económico del país. En ese sentido todos estos proyectos que nacieron por la promoción de inversiones pasaron a formar un paquete al cual se le denominó Shock de Inversiones. Este paquete de proyectos de inversión también se dio en el sector saneamiento por lo cual se creó el Programa Shock de Inversiones como parte del PAPT a fin de incorporar esta cartera de proyectos formulados.

Se debe mencionar que los proyectos del Shock de Inversiones buscan el desarrollo y combatir la pobreza con las acciones del sector respectivo, en el caso de saneamiento consiste en expandir las redes de agua potable y saneamiento especialmente a las poblaciones que más lo necesitan y que están incorporadas en el mapa de pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas.

2.3. Presupuesto del PAPT

El presupuesto asignado al Programa Agua para Todos está conformado por la partida otorgada por el Ministerio de Economía y por las donaciones e inversión en agua y saneamiento de los organismos privados, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y otros organismos privados que si es verdad trabajan de manera descentralizada realizan inversión en agua, saneamiento e infraestructura.

En cuanto al financiamiento que realiza el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento este se ejecuta en:

1. El desarrollo del perfil de proyecto
2. La elaboración del expediente técnico
3. La educación en salud e higiene del programa
4. La capacitación y organización para la gestión de los servicios
5. La ejecución de la obra.

El gobierno provincial y/o regional podrá cofinanciar las obras solo cuando así lo gestione el municipio distrital beneficiado. Para la ejecución de la obra el aporte municipal y de la comunidad pueden ser hechos en efectivo, a través de mano de obra no calificada y materiales locales u otros servicios. Todos los proyectos del PAPT deben ajustarse a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En lo que corresponde a cooperación externa, esta se da a través de los préstamos de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc. aparte de las agencias de cooperación internacional que promueven y aportan a las inversiones y proyectos del shock de inversiones. El apoyo de estos organismos además se da a través de SEDAPAL y otras instituciones dedicadas al sector. Finalmente las ONG y EINEX contribuyen en la inversión y expansión de PAPT en todo el país.

Se mencionan además que todas las inversiones deben estar planificadas en base al Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, y los diversos Planes Regionales, Provinciales y Distritales del Saneamiento.

Finalmente sobre los requisitos de elegibilidad y de prioridad que deben cumplir las EPS, las municipalidades y las JASS que solicitan fondos para inversiones estos son establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento quien asigna una ponderación por cada criterio en base a la eficiencia económica, la sostenibilidad y la equidad.

Una vez que se ha analizado esta información se presentarán cuadros que representan mejor la inversión del PAPT. En el siguiente cuadro se presenta la inversión del PAPT en sus tres componentes activos en una línea de estudio de un año comprendido entre la línea temporal de la investigación:

Cuadro N° 09

Inversión en año 2007

(En nuevos soles)

Componente	2007
PRONASAR ¹²⁷	37 millones
PARSSA ¹²⁸	56 millones
Shock de Inversiones ¹²⁹	367 millones

En este cuadro se presenta la cobertura de inversión desde el año 2000 con proyección al 2015.

Cuadro N° 10

INVERSION 2006-2015

Servicio	Cobertura			Inversión Requerida (US\$ millones)
	2000	2005	2015	
Agua Potable	74%	76%	82%	1,457
Saneamiento	55%	57%	77%	1,455
Tratamiento (*)	13%	22%	100%	1,131
TOTAL				4,042

Porcentaje estimado sobre la población urbana servida con sistemas de alcantarillado.
Fuente Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

En el cuadro N° se muestra la inversión en nuevos soles y la relación con la población que tiene acceso a servicios de agua potable.

Cuadro N° 11

¹²⁷ <http://www.vivienda.gob.pe/pronasar/qs.html>

¹²⁸ <http://www.vivienda.gob.pe/parssa/ie3.html>

¹²⁹

http://www.vivienda.gob.pe/tablero/mixed_sc.aspx?val=1&direc=s§or=PAPT&tipo=O&prog=8&anno=

**Costos unitarios relacionados a las conexiones de agua y alcantarillado
según Presupuesto PAPT anual y total, e incremento anual y total de
hogares con cobertura nueva.**

Año	Hogares con acceso a red pública	Total de Hogares	Presupuesto total del PAPT (Millones de soles)	Cambio en hogares con acceso	Aumento estimado de población servida	Costo unitario por poblador (US\$/persona)
2006	2,758,843	5,911,232	155.9			No analizable
2007	2,890,561	5,869,006	538.3	-42,226	-190,017	-977
2008	2,951,684	6,073,878	751.15	204,872	921,924	281
2009	3,207,830	6,320,103	117.75			No analizable
Total			1289.45	162,646	731907	512

Fuente: Ministerio de Vivienda, construcción y saneamiento

3. Sistema de Evaluación Interna

En esta parte se busca analizar los mecanismos de evaluación del PAPT, los cuales han sido de dos tipos:

- a) Un sistema de evaluación interna, de seguimiento, monitoreo caracterizado por el control interno que ejercen las oficinas de auditoría.
- b) Una evaluación externa realizada por entidades que no estén comprendidas dentro del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o vinculadas directamente al PAPT.

Específicamente, en esta sección, se estudiará el control que se ejerce del PAPT desde el mismo Ministerio. En ese sentido se debe señalar que cada uno de los tres componentes del PAPT, es decir el PRONASAR, el PARSSA y el Shock de Inversiones, tienen sus propios controles y evaluaciones.

3.1. Normatividad sobre monitoreo y evaluación interna

- Directiva 012-2006-Vivienda-VMCS-Parssa-DI, que pone a disposición los lineamientos de seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública a cargo de PARSSA. Esta directiva está en vigencia y es aplicada actualmente por la Dirección de Ingeniería.
- Resolución Ministerial 154-2006-Vivienda, que crea el Sistema de Información de Agua y Saneamiento (SIAS) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- -Resolución Ministerial 465-2008-Vivienda, que aprueba el Sistema de Seguimiento de Proyectos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que rige para todos los programas y proyectos del sector.
- Resolución Ministerial 087-2009-Vivienda, del 24 de febrero del 2009, que aprueba el MOP del PAPT, específicamente el capítulo referido a la Unidad de Planeamiento, Presupuesto e Informática.
- Normas Técnicas sobre Seguimiento y Evaluación de Proyectos de la Oficina General de Planificación y Presupuesto (OGPP).

3.2. Estructura organizacional referida al monitoreo y la evaluación

A través del Manual de Operaciones (MOP) del PAPT se estableció la Unidad de Planeamiento, Presupuesto e Informática (UPPI), órgano de asesoramiento, como responsable del seguimiento y la evaluación del PAPT. Entre sus funciones además se le encomienda el monitoreo y evaluación del programa, designándose a tres personas, pero no a tiempo completo, sino en el uso del 30% de su tiempo laboral. La labor encargada es la de realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de los programas y proyectos que integran el PAPT; mantener un Sistema de Información de Proyectos, en el marco de las políticas dictadas por la Oficina General de Estadística e Informática-OGEI del MVCS, que refleje los avances logrados en la ejecución de los diferentes Programas y proyectos ejecutados por el PAPT y los resultados finales alcanzados, información que deberá estar disponible en el SIAS; y, planear, desarrollar y actualizar los sistemas de información que permitan la consolidación de la información de manera periódica relativa a la programación y control de los proyectos, componentes y actividades del Programa¹³⁰

Específicamente en lo referido al PRONASAR¹³¹, su Manual de Operaciones considera que la UGP del PRONASAR, a través de los informes de seguimiento físico financiero y del plan de adquisiciones (FMRs/IFRs)* remite al Banco Mundial y al BIRF trimestralmente informes de progreso del Programa en general, detallando los alcances y las restricciones de los avances del desarrollo de las actividades por componente.

En lo referido a la Unidad del Shock de Inversiones, este cuenta con:

¹³⁰ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS - Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS Secretaría Técnica- ST: Informe: “Diagnóstico de los actuales sistemas y/o instrumentos de Monitoreo y evaluación de 15 programas sociales”, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, valido por cada equipo Técnico de cada Programa; Presidencia del Consejo de Ministros- Comisión Interministerial de Asuntos Sociales Secretaría Técnica; Santiago de Surco, Lima, Perú; Julio 2010. Validado en caso del Programa “Agua para Todos”, por Oscar Ortiz de la Unidad de Planeamiento; páginas 28, 30.

¹³¹ Manual de Operaciones del PROGRAMA NACIONAL DE AGUA Y SANEAMIENTO RURAL PRONASAR, 2011-2013.. Fuente : MVCS.

* FMR: Informes de Seguimiento Financiero

1. Cuatro especialistas de Estadística e Informática,
- 2) Una de las tres unidades operativas del PAPT en actividades referidas al seguimiento de los proyectos; y,
- 3) Apoyo de la Oficina General de Estadística e Informática (OGEI) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para el monitoreo de los proyectos de las unidades operativas Saneamiento Rural y Saneamiento Urbano.

3.3. Metodología¹³²

La metodología empleada por el PAPT para la evaluación del Programa Agua para Todos, consiste en una serie de instrumentos de seguimiento, y el empleo de técnicas y herramientas informáticas que sirven para el seguimiento, control y archivo de programas.

Los productos que se entregan, se clasifican de acuerdo a su periodicidad

- Trimestral: Se presenta un avance físico y financiero de proyectos (formatos en Excel y texto).
- Semestral: Se presentan los logros de los proyectos terminados: redes y conexiones. Además se presenta el reporte presupuestal a cargo del Equipo de Presupuesto de la UPPI.
- Anual: Reportes estadísticos de los avances en la ejecución de proyectos de Shock de Inversiones, de la Unidad Operativa de Saneamiento Urbano y de la Unidad Operativa de Saneamiento Rural.

Seguimiento

Se aplica a los órganos de línea: a) Shock de Inversiones, b) PRONASAR, c) PARSSA

Unidad Shock de Inversiones

¹³² Se utiliza la información proporcionada por la Presidencia del Consejo de Ministros con apoyo de la Cooperación Alemana GIZ como base para la investigación, en la medida que ya existe un intento previo por estudiar el modelo de evaluación utilizado por el PAPT, además esto servirá para analizar las deficiencias de la evaluación aplicada al PAPT y poder proponer el modelo estudiado en la investigación.

Toda la información es registrada a nivel de actividades

Levantamiento de información

- De carácter físico: El avance físico más las observaciones sobre el nivel de avance del proyecto.
- Información financiera: Registro en el Sistema Nacional de Inversión Pública
- (SNIP), monto del convenio, monto contratado, estado del proyecto liquidado, en ejecución, concluido, en proceso de selección, etc., monto girado.
- Información sobre los beneficiarios: Número promedio de beneficiarios individuales ponderado por proyecto.
- Información complementaria: Unidad ejecutora, año, departamento, provincia, distrito, contratista, fecha de inicio, plazo, fecha de término del trabajo planificada, fecha de término del trabajo real, tipo de proyecto.

Procesamiento de la información

Este componente opera en 17 regiones del país, bajo la responsabilidad de un coordinador en Lima y un «coordinador descentralizado» en las regiones. La información se registra en el Sistema Integrado de Seguimiento y Monitoreo (SISEM) –aplicado desde el año 2007– vía web y esta es monitoreada por la UPPI del programa, en coordinación con el Equipo de Estadística e Informática de la Unidad Shock de Inversiones.

La información que se registra en el sistema es supervisada mensualmente en función de las visitas que realizan los coordinadores a las obras. Específicamente el SISEM está dividido en diferentes módulos, el principal de los cuales es el Módulo de Proyectos que a su vez se subdivide en diversos sub-módulos.

Verificación de la información

El equipo técnico de la Unidad Shock de Inversiones realiza la verificación. Si existen observaciones a la información generada por el sistema, esta es comunicada al Equipo de Estadística e Informática quien puede realizar los ajustes necesarios.

PRONASAR, PARSSA¹³³

Para los proyectos que están bajo la responsabilidad de la Unidad Operativa Saneamiento Rural y de la Unidad Operativa Saneamiento Urbano, se recoge información de las actividades referidas a los siguientes aspectos:

Levantamiento de la información

- De carácter físico: Avance físico, situación actual del proyecto.
- Financiera: Registro en el SNIP, costo de inversión, ejecución a la fecha.
- Información sobre beneficiarios: Datos reales sobre la población beneficiada, empleos generados.
- Información complementaria: Departamento, provincia, distrito, unidad ejecutora, tipo de proyecto, fecha de inicio, plazo, fecha de fin de obra, línea de intervención.

Procesamiento de la información

La información es almacenada en una base de datos en la OGEI del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

El formato en que se recoge la información es de tipo hoja de cálculo en Excel. La OGEI envía mensualmente a estas unidades operativas un resumen de esta información. Las unidades operativas de Saneamiento Urbano y Saneamiento Rural remiten cada tres meses información complementaria y en detalle a la Unidad Operativa de Planeamiento, Presupuesto e Informática. La labor complementaria de la supervisión es realizada por el equipo técnico de las unidades operativas de Saneamiento Urbano y Rural en el campo, priorizando los proyectos con financiamiento externo.

Validación de la información

Se realiza cada mes en el campo por el equipo técnico de cada unidad operativa. Este equipo sale al campo a recopilar y validar la data, principalmente a supervisar los proyectos que cuentan con financiamiento externo. En algunas oportunidades, generalmente

¹³³ Información tomada de Evaluación de la Presidencia del Consejo de Ministros con apoyo de la Cooperación Alemana en el Perú - GIZ

cuando se presentan problemas en los proyectos, el jefe del equipo técnico acompaña esta pasantía o visita rutinaria al campo.

Evaluación

- A nivel interno, por la Oficina de Control Interno (OCI), la cual ejecuta evaluaciones anuales para los proyectos de financiamiento externo.
- A nivel externo, en el marco del presupuesto por resultados, el MEF hace una evaluación en cuanto al diseño y la ejecución presupuestal del PAPT.

La línea de base hace referencia a la cobertura del año 2007 en agua potable, saneamiento y tratamiento de desagües en el ámbito urbano –las pequeñas ciudades–, rural y nacional.

La información sobre beneficiarios y ejecución financiera del PAPT se refiere a proyectos terminados en el ámbito nacional y es desagregada a nivel de distritos. El PAPT consulta eventualmente información del SIAS.

3.4. Análisis del Sistema de Evaluación Interna

Se cuenta con un Sistema que facilita la labor de seguimiento y monitoreo de las actividades que se realizan, sin embargo de lo expuesto se encuentran diversas dificultades:

El personal asignado para el área responsable de realizar el monitoreo puede ser insuficiente, lo que conlleva a que la labor no sea realizada satisfactoriamente. El personal de las áreas de estadística e informática debe responsabilizarse únicamente de la labor de mantener y mejorar el sistema informático utilizado y no del seguimiento específico y la evaluación de los reportes de los proyectos.

Según se manifiesta en el Informe de la Cooperación Alemana en el Perú¹³⁴, la falta de personal en el área de monitoreo ha llevado a una fuerte dependencia de la OGEI del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Esta situación, a nuestro entender ha generado un inadecuado funcionamiento de la labor de monitoreo,

¹³⁴ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Op. Cit.

retrasando la evaluación del programa y desnaturalizando una de sus características principales que es la de proporcionar soluciones oportunas en el tiempo.

Sobre esta dependencia se puede agregar además que la UPPI que es la Oficina responsable del seguimiento y monitoreo no tiene la facultad de subsanar errores en la base de datos, lo cual retrasa aún más el procedimiento de espera en el monitoreo y en la evaluación.

Sobre el sistema informático utilizado se puede decir que funciona adecuadamente y es una oportunidad para el desarrollo del monitoreo y evaluación sin embargo, este no ha sido implementado a los tres componentes del PAPT, sino únicamente al Shock de Inversiones por lo cual no puede evaluarse de forma general, en la medida que aún no se conoce el resultado que pueda tener en la interconexión de los tres componentes.

Se considera como positivo el hecho que se publique información sobre la implementación y evaluación de los proyectos ejecutados, sin embargo esta información debería ser de los tres componentes y no únicamente de la referida al shock de inversiones. La transparencia de las acciones ejecutadas debe ser una constante en todas las acciones implementadas en todo el PAPT y no solo de sectores.

No existen controles reales sobre la información que se proporciona en cuanto a medición de los indicadores utilizados para conocer la población afectada por el proyecto. No se conoce más allá de la situación de la población afectada y el cálculo del beneficio realizado de forma cuantitativa es en base a estimados difícilmente medibles mediante el sistema informático implementado.

La información presentada no se encuentra sistematizada ni interrelacionada lo cual genera que la utilidad que se puede dar a dicha información sea limitada. No se ofrece un valor agregado al sistema informático limitándose únicamente a un software en el que se registran datos de avance y logros de obras.

Los plazos y tiempos del seguimiento y la evaluación exceden los plazos ideales para encontrarle utilidad a dichas actividades. Este problema generado en parte por la falta de personal idóneo que labore en el área de seguimiento, la cual actualmente no cuenta con los recursos humanos suficientes lleva a que el SISEM se convierta únicamente en una base de datos.

La información que se registra en el sistema es limitada y escasa, limitándose únicamente al cumplimiento de objetivos numéricos.

No se cuenta con un Manual de procedimientos amigable para los responsables de declarar o registrar la información en el Sistema. Es necesario dar facilidades a los responsables de presentar los formatos para cumplir con el Registro oportuno y de esta forma darle sentido al monitoreo. Se puede utilizar las recomendaciones brindadas al PAPT sobre la necesidad de crear auto - instructivos que faciliten esta labor.

Finalmente se debe señalar que el seguimiento o monitoreo y la evaluación interna que se realiza del PAPT responde únicamente a los criterios cuantitativos mostrados y detallados.

En la secuencia lógica de la investigación, se puede demostrar que la evaluación interna que se ha realizado del Programa Agua para Todos responde únicamente a los criterios de:

- a) Descripción
- b) Avance y Cumplimiento de Objetivos
- c) Control del gasto en base al presupuesto

Los tres criterios señalados no responden a preguntas sobre el impacto, necesidad y satisfacción de la población objetivo. Además no permite una retroalimentación a fin de mejorar la política pública implementada.

La evaluación interna que se ha dado al PAPT es una evaluación de programa según lo descrito en el capítulo II, por lo cual a nivel interno se hace necesario implementar la evaluación del PAPT como política pública de saneamiento.

4. Evaluación Externa al Programa Agua para Todos

4.1. Identificación y Diagnóstico Evaluativo del PAPT

En la investigación se planteó como hipótesis que no existe una evaluación integral del Programa Agua para Todos en sus distintas fases y que esta a su vez no se ha realizado tratando al PAPT como política pública. Se ha demostrado que no existe una evaluación del PAPT como política pública en el Sistema de Evaluación Interna. A nivel externo se han realizado diversas evaluaciones al PAPT, que se estudian en este punto, tratando de identificar el tipo de evaluación que se ha realizado y el análisis de las ventajas y debilidades de estas evaluaciones externas.

4.2. Evaluación realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas

Se debe resaltar que esta evaluación llevada a cabo por el Ministerio de Economía y Finanzas en colaboración con el Banco Mundial¹³⁵ se realiza para evaluar el diseño y ejecución de los presupuestos públicos, por lo cual el contenido de esta se basa en el tema de formulación del programa y en la distribución del presupuesto asignado. El cuadro que se presenta contiene las conclusiones de esta evaluación:

¹³⁵ Ministerio de Economía y Finanzas-Banco Mundial: “Informe Final (Producto N° 03) Agua para Todos” Panelistas José Carlos Machicao (coordinador) y otros; Lima, Perú; página 10; 2009

Cuadro N° 12

DIAGNÓSTICO EVALUATIVO DEL PROGRAMA		
	Descripción	Evaluación
Marco Lógico	<p>La finalidad como contribución a la reducción de afecciones a la salud está especificada pero no hay indicadores precisos de impacto.</p> <p>El propósito está indicado como reducción de la brecha de cobertura.</p> <p>Los proyectos están declarados como actividades.</p> <p>No hay indicadores para actividades de programa sino a veces para actividades continuas (procesos)</p>	<p>La finalidad es correcta pero requiere ser mejor definida para el Programa.</p> <p>El propósito no tiene definida una meta fija. Todas las variables de evaluación del Programa dependen de una definición establecida de “qué” debe cumplirse y en qué plazo.</p> <p>Los componentes no están adecuadamente definidos ni tienen indicadores.</p> <p>Las actividades están definidas como proyectos de infraestructura (PIP), pero no existe medición del aporte de cada proyecto a cada componente y a la meta agregada.</p>
Operación	<p>El programa opera con una estructura funcional dependiente de las decisiones de la DNS.</p> <p>El cumplimiento de los procedimientos presenta buenos indicadores.</p> <p>La eficiencia presenta algunos datos de inversión.</p> <p>No se presentan datos alusivos a la eficacia.</p> <p>El sistema de seguimiento es particular en función de cada unidad operativa o función original del programa</p>	<p>El PAPT no tiene una organización unificada para un objetivo (propósito) común.</p> <p>Si es definido un propósito común, tanto la utilización de recursos humanos como el financiamiento encontrarán alineamiento.</p> <p>Actualmente la eficacia y eficiencia del PAPT no están siendo adecuadamente medidas y aun cuando estuvieran establecidos los procedimientos de medición requieren asociarse a una meta final fija.</p> <p>No hay sistema de monitoreo centralizado</p> <p>La correlación entre cobertura por cubrir y presupuesto invertido por el PAPT no existe. No hay vinculación entre los montos de inversión en departamentos y su nivel de cobertura, a pesar que los criterios del programa lo especifican como principal y todas sus definiciones apuntan a cobertura</p>

		en zonas pobres.
Resultados	<p>No existen compromisos de resultados sino compromisos de inversión. Incluso el monto de inversión no es fijo sino que depende de la agregación de proyectos o PIPs, lo cual modifica constantemente la meta final.</p> <p>Los resultados no son medidos en ningún nivel.</p>	<p>No están completos los parámetros del propósito que permitirían medir resultados a diferentes niveles.</p> <p>Los costos unitarios del PAPT como a nivel de propósito son de US\$608 por persona nueva con acceso a servicios de agua y saneamiento, mientras que los estándares internacionales están en US\$317 por persona.</p>
RECOMENDACIONES		
	Evaluación	
Marco Lógico	<p>Definir una finalidad propia del Programa distinguiéndola de la del Ministerio de Vivienda y de aquella de la DNS.</p> <p>El propósito requiere definir una meta fija y su horizonte respectivo con la brevedad posible.</p> <p>El propósito debe complementarse con parámetros de medición de acuerdo con las buenas prácticas internacionales latinoamericanas de mayor éxito en emprendimientos estatales similares.</p> <p>Los componentes deben definirse (redefinirse) ayudados por los parámetros de éxito de emprendimientos similares en Latinoamérica, de modo que tengan indicadores y tengan procedimientos de medición.</p> <p>Las actividades deberían redefinirse como emprendimientos con entregables definidos que puedan ser medidos como aportes directos.</p>	
Operación	<p>Debería replantearse la necesidad de modo que sea medible con uno o varios indicadores, para lo cual se recomienda tomar los parámetros utilizados en emprendimientos similares en Latinoamérica. Muchos parámetros para emprendimientos similares están disponibles en las experiencias latinoamericanas citadas en la bibliografía.</p> <p>Se debe unificar, centralizar, definir y articular todos los criterios de focalización de beneficiarios y distribución de recursos en función del propósito medible que se defina.</p>	

Este Informe concluye afirmando que el PAPT no cuenta con un marco lógico. Su análisis estratégico está basado en un análisis FODA y las definiciones estratégicas que manejan los funcionarios usan indicadores operativos periódicos, pero no finitos. No hay ningún indicador que apunte a un impacto final ni que mida su avance. Por esta razón la operación del programa tampoco apunta a ningún resultado final en un horizonte predefinido. A pesar de ello, a pedido de iniciativas del Gobierno Nacional, el PAPT ha elaborado un Marco lógico.

En esta parte de la investigación se realiza un análisis cuidadoso del Informe y conclusiones del Banco Mundial a fin de evaluar el PAPT desde esta óptica. En el Informe mencionado se sostiene que en el PAPT:

1. No existe un marco Lógico*, porque no tiene indicadores precisos de impacto en su finalidad, y los proyectos están declarados como actividades no existiendo tampoco indicadores para actividades de programa, sino para actividades continuas (procesos).

De esto se desprende que en la planificación del PAPT no se tomó en cuenta la previsión de diseñar indicadores claros que permitan medir el avance y logro del PAPT. El PAPT, ofrece diversos beneficios a poblaciones que pueden acceder a servicios de agua potable y saneamiento de calidad sin embargo fue concebido como un programa abierto en el cual se podía ir incorporando diversos proyectos en la medida que estos fueran diseñados. Se debe tener en cuenta que todo proyecto, programa e incluso política pública tiene necesariamente un fin. El especialistas o especialistas dedicados a diseñar el PAPT no pueden plantear un programa como si este fuera infinito lo que en última instancia perjudica al mismo programa pues no le permite la flexibilidad de ajustarse en el tiempo a los diversos cambios que se presentan en su contexto o en la realidad a la cual se aplica.

No existe de esta forma una diferencia clara entre lo que se quiere hacer, lo que se debe hacer y los beneficios de ello.

* Ver Glosario de Términos

2. Redefinir la finalidad del programa es algo genérico, aparentemente sin importancia, pero que podría ayudar a establecer objetivos y metas definidas, concretas, y fijas.

Se puede seguir en esta parte el concepto de metas y objetivos definidos por Gisèle Commarmond¹³⁶ quien señala que “los resultados se imponen en base a objetivos, existen objetivos de compromiso, público colectivo. Un objetivo es un compromiso, y algunos autores le denominan contrato de objetivos ¿se trata de un compromiso público? Muchos objetivos individuales se desarrollan a partir de objetivos colectivos; los del equipo, la unidad, la empresa, y naturalmente éstos contribuyen a su realización. Es importante que todos los conozcan, para verificar su coherencia y estimular la cooperación. El objetivo enuncia los resultados que se deben producir. Objetivo, resultado: estos dos términos son, a la vez, diferentes pero están destinados a converger. El objetivo es potencial, virtual. En el momento de enunciarlo, es solamente un proyecto, una voluntad. El resultado es ese proyecto realizado, esa voluntad cumplida. El objetivo se enuncia hoy. El resultado es para mañana. El objetivo no es más que una herramienta, que sirve para definir el resultado deseado. Este resultado es lo único que cuenta, ya que sólo el resultado añade valor”.

En este sentido, los objetivos del PAPT no han sido claramente definidos cuantitativamente para evaluarlos como programa de inversión y se haberse realizado esta evaluación ha sido realizada de forma defectuosa, y en la evaluación realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas no se ha estudiado el impacto de lo implementado por lo cual tampoco ha sido evaluado como política pública.

Según lo expuesto en la investigación, de las etapas del ciclo de políticas públicas desde el modelo racional se puede encontrar diversos problemas como los expuestos en la etapa de formulación de la Política Pública. Sobre la puesta en agenda de la política pública se estudió la forma como nace el PAPT en el contexto electoral.

3. Los componentes no están adecuadamente definidos ni tienen indicadores.

De una simple revisión del PAPT, se puede evidenciar que los componentes que incluso han sido expuestos en este capítulo no

¹³⁶ GISÉLE COMMARMOND, Alain Exiga: “Cómo fijar objetivos y evaluar resultados”; Editorial DEUSTO S.A.; Madrid, España; 2001; páginas 13, 14.

cuentan con indicadores de medición. ¿Cómo saber si el programa ha sido exitoso? Esta pregunta no es posible identificarla sin recurrir a parámetros internacionales de medición en la medida que estos no han sido planteados como objetivos o indicadores de éxito en la formulación del PAPT.

4. Las actividades están definidas como proyectos de infraestructura (PIP), pero no existe medición del aporte de cada proyecto a cada componente y a la meta agregada.

Sobre este problema es necesario evidenciar que no existe una interrelación entre las acciones o actividades que se realizan y los componentes que lo engloban. Esta situación se entiende en la medida que el PAPT no ha contado con un proceso de planificación adecuado que contemple la evaluación de todo el proceso en conjunto.

Es necesario contar con un plan estratégico que interrelacione las acciones que se realizan con los objetivos del programa o del componente que se implementa. Caso contrario podemos entrar en una situación en la cual se implementan proyectos que no necesariamente guardan relación con las políticas nacionales o los objetivos del sector. La relación presentada en los estudios de inversión de los proyectos no garantiza la verdadera relación, la cual debe ser evaluada, controlada y actualizada constantemente.

En cuanto a la evaluación del programa, estamos de acuerdo con este Informe en cuanto a que las variables de evaluación, no pueden estar establecidas solamente en base al propósito y al tiempo: “qué” (propósito) y ¿en qué plazo? (tiempo) sino que debe incluirse de forma necesaria la evaluación del PAPT como programa.

En conclusión, el PAPT ha tratado de evaluarse como programa de inversión, tarea que no se ha conseguido realmente y tampoco ha sido evaluado como política pública. Las deficiencias que señala el Banco Mundial están relacionadas a indicadores precisos que manejan los sectores que integran el Programa, lo que indica un problema de falta de coordinación con las entidades e instituciones a cargo de la ejecución del Programa, quienes tienen información precisa de las necesidades y demandas urgentes de su población, información que se requiere para diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas.

Sin embargo el problema no pasa únicamente por la falta de coordinación y planeamiento sino también por la importancia y relevancia que tiene la población en la implementación del

proyecto y en la mejora de los servicios ofrecidos. No se puede conocer la realidad del PAPT ni si es un programa exitoso en la medida que no se conozca el verdadero impacto del Programa.

En el cuadro se muestra un diagnóstico de resultado de las inversiones de proyectos ejecutados en cuanto a costos de inversión:

Cuadro N° 13

Costos unitarios relacionados a las conexiones de agua y alcantarillado según Presupuesto PAPT anual y total, e incremento anual y total de hogares con cobertura nueva

Fuente Ministerio de Vivienda, Construcción y saneamiento.

Año	Hogares con acceso a red pública	Total de Hogares	Presupuesto total del PAPT (Millones de soles)	Cambio en hogares con acceso	Aumento estimado de población servida	Costo unitario por poblador (US\$/persona)
2006	2,758,843	5,911,232	155.9			No analizable
2007	2,890,561	5,869,006	538.3	-42,226	-190,017	-977
2008	2,951,684	6,073,878	751.15	204,872	921,924	281
2009	3,207,830	6,320,103	117.75			No analizable
Total			1289.45	162,646	731907	512

4.3. Evaluación privada del PAPT por consultor externo

Otro estudio de evaluación del Programa Agua para todos PAPT, es realizado por el Consultor Hernán Garrido Lecca, con auspicio

de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo del gobierno alemán en el año 2010¹³⁷

Garrido Lecca sostiene en el mencionado estudio que es prematuro hablar de una evaluación de impacto, especialmente en zonas de extrema pobreza, que el PAPT no es un simple programa de ampliación de cobertura de servicios de agua potable y saneamiento, sino una forma de “enfoque de costos” en la lucha contra la pobreza extrema e indigencia, diferenciando que el fenómeno de la indigencia es un problema de exclusión, mientras que la pobreza extrema es un fenómeno meta-mercado, plantea que la intervención estatal es la única forma de confrontarlas. El propósito del programa es realizar intervenciones por una sola vez, para reducir costos inevitables con la intención de liberar flujo de caja familiar e incrementar el ingreso disponible para la satisfacción de necesidades básicas y generar un nivel mínimo de ahorro, el objetivo es la inclusión en el mercado.

El Gobierno de Alan García adoptó el sistema de enfoque de costos para redefinir los programas sociales, reduciéndolos de 82 a 26. El enfoque de costos no es sino un enfoque metodológicamente análogo al desarrollado por Friedman (1957 y 1973). Su análisis de los presupuestos de las familias, para el caso de los EE.UU., estableció la diferencia entre ingreso declarado (llamado “ingreso registrado”) y el ingreso al que los consumidores (familias) adaptan a su comportamiento, al cual llamó “ingreso permanente”. Friedman encontró que el ingreso permanente no puede observarse directamente, sino que ha de ser inferido del comportamiento de las unidades consumidoras (familias). Lo mismo para el consumo permanente y su relación con el ingreso permanente. El ingreso permanente depende de variables como el tipo de interés y la proporción entre riqueza (patrimonio) y renta.

De la Encuesta nacional de Hogares (ENAH) el índice de pobreza en el año 2005, era 48.7%, y el de pobreza extrema 17.4%; a fines 2009 el índice de pobreza en el Perú se habría reducido a 34.8% y el de pobreza extrema a 11.5%, Garrido Lecca lo atribuye como resultado de políticas sociales mejor diseñadas.

Estadísticamente para el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, en su ENAH de 2009, la canasta básica mensual por habitante fue fijada en S/ 257 (aproximadamente 89 dólares). Las personas que gastan por debajo de ese monto son consideradas en situación de pobreza. La

¹³⁷ GARRIDO LECCA, Hernán. Informe: “Inversión en agua y saneamiento como respuesta a la exclusión en el Perú: gestación puesta en marcha y lecciones del Programa de Agua para Todos (PAPT)”; CEPAL y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo; Santiago de Chile, Chile; 2010

población que consume menos de S/ 144 (50 dólares) mensuales se encuentra en pobreza extrema. Sin embargo, creer que la diferencia entre la una y la otra es de mera definición estadística sería un grave error.

El problema entre eficiencia y equidad fue el centro de discusión buscándose un consenso alternativo. El concepto de equidad era necesario para la toma de decisiones de políticas públicas, porque no era suficiente el diagnóstico tradicional derivado del análisis de distribución del ingreso ni de los cambios en ésta.

Para Garrido Lecca¹³⁸ durante el segundo gobierno del Partido Aprista Peruano (PAP) se buscó la equidad de la población y una de las medidas fue el Programa Agua para Todos (PAPT). Agrega además que existen indicadores de desarrollo social, mapas de pobreza y otras metodologías estadísticas para cuantificar y comparar bienestar. Sin embargo, todas ellas son resultado de encuestas y estadísticas que son puestas a disposición de los tomadores de decisiones, pero es una información ex - post o en todo caso para diseñar programas sociales de carácter reactivo. Elaborar un conjunto de instrumentos que permitan evaluar el impacto de cualquier decisión de política económica sobre el objetivo de equidad de manera análoga a como hoy se puede estimar con antelación, por ejemplo, el impacto de un incremento en la tasa de inversión sobre el crecimiento.

En cuanto a la evaluación del Programa Agua para Todos, la lógica del PAPT, se basa en los datos presentados por SEDAPAL en el año 2006 y la empresa APOYO y Mercado S.A. en un estudio que fue patrocinado por Procter & Gamble, y contratado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) para verificar los datos de SEDAPAL. Los resultados confirmaron la información de SEDAPAL, en la que se estableció lo siguiente:

- a) Una familia en pobreza extrema consume alrededor de 3 metros cúbicos mensuales de agua que compra a diez nuevos soles (S/. 10) por metro cúbico ó 3 dólares, lo que hacen S/ 30 soles mensuales.
- b) Una familia conectada a la red de SEDAPAL pagaba en el 2006, uno y 06/100 nuevos soles (S/. 1,06) por metro cúbico de agua (0,37 dólares). Consumía lo mismo que antes de su conexión y su factura se reduciría a S/ 3,18 (1,10 dólares).

¹³⁸ GARRIDO – LECCA, Hernán. Op. Cit.

Basados en los datos de SEDAPAL y APOYO, puede haber un ahorro considerable. Muy aparte de que contribuye a la disminución de enfermedades gastrointestinales, generadas por falta de los servicios básicos o inadecuadas condiciones sanitarias, y que también representaría un ahorro en salud.

El sistema empleado por el PAPT es el enfoque de costos, que implica un gasto de inversión (y no un gasto corriente) por una sola vez, pues son las propias familias quienes después pagan el costo del servicio tan solo con un subsidio cruzado preexistente que alcanza a los primeros niveles de consumo. Así, la sostenibilidad, desde el punto de vista fiscal requiere de un solo esfuerzo y, por tanto, no pelagra la continuidad del programa ni la emergencia de la situación de pobreza extrema de los beneficiarios.

Finalmente concluye afirmando que el proceso sociopolítico en el que se enmarca la gestación del PAPT, fue un pacto político entre el candidato Alan García y las organizaciones populares de los asentamientos urbano-marginales de Lima y Callao, más concretamente, la Coordinadora nacional de Pueblos Unidos del Perú (CONAPUP), con la activa participación del Sindicato Único de Trabajadores de la Empresa del servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SUTESAL). Uno de los aspectos fundamentales para el éxito y limitaciones del PAPT es que pasó a ser de una promesa electoral a una política gubernamental. SUTESAL se oponía a la transferencia de la empresa a manos privadas pero proponía la generación de asociaciones público-privadas para complementar la acción de SEDAPAL en áreas críticas como la creación de nuevas fuentes de abastecimiento, el tratamiento de aguas servidas e incluso el tratamiento de agua cruda y su posterior venta a SEDAPAL mediante contratos “construcción, explotación y transferencia” con cláusula de obligación estatal de compra.

Para formular una evaluación crítica se parte del análisis de Machicao, Andrade y Barra¹³⁹ señalando los problemas y discrepancias, se cuestiona a la conclusión sobre el costo unitario por persona nueva con acceso a la red y que sostiene que es irreflexivo mostrar estándares internacionales para el análisis de este sector, en el caso de los servicios de agua y desagüe, el costo es geográfico-específico: no cuesta lo mismo producir y distribuir un metro cúbico de agua, en el medio del desierto costero del Perú que al pie del río más caudaloso del mundo como es el Amazonas o de la infinidad de ríos o riachuelos producto de los deshielos de los glaciares andinos. La geograficidad de la provisión de servicios de agua y saneamiento pareciera una obviedad pero es realmente

¹³⁹ MACHICAO, José Carlos, ANDRADE, Raúl y BARRA, Arturo. Op. Cit.

sorprendente como este axioma es ignorado recurrentemente en informes como el citado. Puede concluirse que el impacto de una iniciativa como el PAPT tendrá un impacto diferenciado de acuerdo a la realidad de cada región.

Este Informe de Hernán Garrido Lecca comprueba una de los puntos de esta investigación sobre las ventajas que trae evaluar el PAPT no sólo como programa sino también como política pública en la medida que permitiría conocer el verdadero impacto del programa ejecutado. Sin embargo se difiere con él en el sentido que luego de casi cinco años si es posible evaluar el impacto del PAPT en la población lo que en esta investigación se realiza tomando fuentes de organismos internacionales y estadísticas. Hace falta pues realizar un trabajo más exhaustivo sobre el impacto de Agua para Todos en la población e interrelacionarlo con las demás políticas sociales que se han implementado en el país.

Garrido Lecca, pretende un primer intento de evaluación al afirmar que:

- a) El PAPT tiene un impacto social beneficiando a pobladores de extrema pobreza en el ahorro, y ser insertado e insertarlos de esta forma en el mercado del agua.
- b) El PAPT ha logrado promover las inversiones en materia de agua y saneamiento.

4.4. Evaluación privada realizada por encargo de CEVAL (Centro De Evaluación Saarbrücken, Alemania).

La evaluación intermedia fue llevada a cabo entre el 27 de octubre y 14 de noviembre del 2008, abarcando un total de 62 entrevistas con actores del sector, visitas de campo y el análisis de datos secundarios. El equipo de evaluadores fue conformado por un experto internacional y un experto nacional. De acuerdo a las Instrucciones para la medición del éxito de programas y proyectos de GIZ, antes GTZ, se evaluaron la relevancia, eficacia, impacto, eficiencia y sostenibilidad de la medida de desarrollo. La valoración de cada criterio se basa en una escala de 6 niveles (de Nivel 1 “resultados muy buenos” hasta Nivel 6 “proyecto o programa infructuoso”), con excepción del criterio de sostenibilidad, valorado en base a una escala de cuatro niveles (de Nivel 1 “sostenibilidad muy buena” a Nivel 4 “sostenibilidad insuficiente”). Además se valoró la contribución del proyecto al desarrollo de capacidades, la reducción de la pobreza, la equidad de género y al desarrollo sostenible.

La evaluación llega a una valoración general positiva. Debido a que los recursos de la cooperación financiera no pudieron ejecutarse en los plazos previstos no eran alcanzables las metas iniciales. Sin embargo, enfocando la evaluación exclusivamente en la contribución de la cooperación técnica, esa ha sido pertinente para el tiempo transcurrido del programa, de tal manera que queda justificada una valoración en el Nivel 2 (“resultados buenos, plenamente correspondiente a las expectativas, sin deficiencias sustanciales”). Esta valoración general se basa en los siguientes criterios individuales:

La pertinencia se refiere al grado en que “los objetivos de la medida de desarrollo coinciden con las necesidades de los grupos meta, las políticas del país contraparte y de las instituciones contraparte, los objetivos globales de desarrollo y la orientación básica de la política de desarrollo del gobierno alemán”. Se puede constatar que PROAGUA está dirigido a un tema clave de desarrollo en el Perú y está alineado con el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, la estrategia nacional para la reducción de la pobreza, así como el tal llamado Acuerdo Nacional entre Estado, sociedad civil y la iglesia. Pese a que el ámbito de acción (ciudades pequeñas y medianas) complementa adecuadamente otros programas del sector, la existencia de otros programas menos específicos conlleva todavía ciertos traslapes (particularmente en el caso del Programa Agua Para Todos – PAPT). En lo que concierne al gobierno alemán, el

enfoque promovido coincide con los temas prioritarios del Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ) para la región y aplica adecuadamente las estrategias sectoriales del BMZ. Considerando todos los aspectos mencionados, la pertinencia se valora como muy buena (Nivel 1)¹⁴⁰

A nuestro parecer, consideramos que este estudio no es muy fiable debido al corto tiempo de la Evaluación, otro de los factores que influencia un estudio imparcial es la participación indirecta del Viceministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Por lo que podemos tomar este estudio sólo como referencia, especialmente en cuanto a las estrategias aplicadas en este programa, y que fueron sugeridas por el BMZ. Es necesario realizar además un estudio que tome en cuenta la interrelación entre los diversos programas sociales implementados entre el 2006 y el 2010 a fin de conocer la realidad de la mejora en la calidad de vida de la población afectada.

¹⁴⁰ KLAUS-PETER, Jacoby, RIVERA BUSTILLOS, Roni: "Evaluación intermedia 2008 Programa de Agua Potable y Saneamiento (PROAGUA por encargo de: CEVAL Centro de Evaluación Saarbrücken, Alemania)"; Lima, Perú; 2008; páginas 6,7

CAPÍTULO IV

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA EXPERIENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

1. Organismos Internacionales

Los organismos internacionales cumplen un rol fundamental en el desarrollo, investigación, apoyo y promoción de la evaluación de políticas públicas.

Estas organizaciones tienen su origen en la segunda mitad del siglo XIX, y entre las primeras organizaciones que fueron creadas se encuentra la Unión Telegráfica Internacional en 1865, y la Unión Postal Universal en 1874. Después de la Primera Guerra Mundial, se crearon la Sociedad de Naciones, la Organización Internacional del Trabajo y una serie de organizaciones menores. Las Naciones Unidas y la gran mayoría de organismos internacionales funcionales y regionales, se constituyeron después de la Segunda Guerra Mundial. Su creación se debe a que los gobiernos tomaron consciencia de que sus problemas políticos, económicos y sociales tienen dimensiones internacionales y que su solución se encuentra en la cooperación internacional.

A pesar de lo expuesto, no se puede decir que exista una definición única y mundialmente aceptada de lo que es una organización internacional, sin embargo, una organización puede ser definida como una asociación de estados, establecida por acuerdo entre sus miembros y dotada de un mecanismo permanente de órganos, encargadas de perseguir la realización de objetivos de interés común por medio de una cooperación entre ellos.

1.1. Características

Si bien no existe un consenso sobre una definición universal, si se pueden recopilar determinadas características de las organizaciones internacionales, que permitan establecer parámetros para identificar las organizaciones que se estudiarán en la investigación. De esta forma, diversos autores han coincidido en que se pueden afirmar por lo menos cinco características específicas: a) La base interestatal, b) la base voluntarista, c) la

existencia de un órgano permanente, d) la autonomía y e) la función de cooperación.¹⁴¹

a) Base interestatal: Significa que está compuestas por estados, sin embargo esto no significa que organizaciones internacionales puedan participar dentro de estas.

b) Base voluntarista: Los Estados expresan su voluntad de integrarse a tales organizaciones libremente en ejercicio de su soberanía mediante la firma de un Tratado. Algunos autores en esta parte consideran que es necesario que el Tratado sea suscrito y ratificado por los parlamentos de cada país.

c) Mecanismo de órganos permanentes: Le da sentido y pertenencia física a la organización internacional, el hecho que cuenta con órganos que reflejan el funcionamiento de la organización internacional.

d) La autonomía: El organismo internacional tiene una voluntad propia distinta a los de los Estados miembros y a la suma de las decisiones individuales de sus miembros, esto puede traducirse por la aparición de una personalidad jurídica propia como fue señalado en el Marco conceptual de esta investigación siguiendo la definición de Buerghenthal.¹⁴²

e) La función de cooperación: Las organizaciones internacionales tienen como función la cooperación e integración, así como la de favorecer y promover la armonización y la coordinación de políticas y de los comportamientos de los estados miembros, con la finalidad de poner en marcha acciones colectivas.

1.2. Tipología

Siguiendo a Virally¹⁴³ Las funciones de las organizaciones internacionales puede clasificarse desde tres puntos de vista: a) Organizaciones mundiales y organizaciones parciales, b) organizaciones generales y organizaciones sectoriales y c) organizaciones normativas y organizaciones operacionales.

Organizaciones mundiales y organizaciones parciales

¹⁴¹ VIRALLY, Michael: "El Devenir del Derecho Internacional"; Fondo de Cultura Económica; México D.F., México; 1998; páginas 257-272.

¹⁴² BUERGENTHAL, Thomas. Op. Cit.

¹⁴³ VIRALLY, Michael. Op. Cit.

Mundiales: Aquellas que unifican a todos los estados miembros con la finalidad de resolver problemas del planeta. Y que afectan a la sociedad internacional en su conjunto. Están edificadas con el principio de inclusión.

Parciales: Aquellas que llaman a cooperar sólo a un grupo de estados que tienen intereses particulares distintos a la del todo el grupo.

Organizaciones generales y organizaciones sectoriales

Generales: Aquellas que permiten la cooperación de todos los miembros en todos los campos que parezca útil.

Sectoriales: Aquellas que sólo se enfocan en uno o un conjunto de sectores estrictamente definidos.

Organizaciones normativas y organizaciones operacionales

Normativas: Aquellas que orientan el comportamiento de sus miembros por medio de la coordinación de esfuerzos. Estas orientaciones pueden traducirse en Directivas que pueden ser más o menos imperativas. La cooperación puede limitarse a una armonización de las políticas y de los comportamientos de los estados miembros.

Operacionales: Aquellas que tienen una actividad exclusivamente operacional, sucede con las organizaciones financieras y sobre todo con los Bancos Internacionales (que además pueden tener recursos propios como el Banco Mundial). Otras tienen una actividad mixta normativa y operacional: es el caso de las Naciones Unidas.

Es importante señalar que los organismos internacionales en la evaluación de los Programas de saneamiento en América Latina cumplen un rol esencial, tal es el caso del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, la ONU y otras organizaciones intergubernamentales, cuya participación activa es la de financiar proyectos, y la de realizar una evaluación de los programas, sin embargo la labor que han desempeñado en países europeos o pertenecientes a la OCDE ha ido más allá, dedicándose a la evaluación de políticas públicas que es lo que se pretende traer al Perú con la presente investigación.

2. Herramientas y Técnicas de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas

Para evaluar es necesario disponer de información sobre la intervención; es decir sobre el seguimiento realizado a la intervención y que se estudió en el capítulo III cuando se analizó el sistema de Evaluación y Monitoreo del PAPT que es un sistema informático denominado SISEM.

Según el Informe del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial¹⁴⁴, el Seguimiento y la Evaluación de las actividades de desarrollo ofrece a los funcionarios públicos, a los responsables de los programas de desarrollo y a la sociedad civil un medio adecuado para aprender de la experiencia anterior, mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados como corresponde a su obligación de rendir cuentas a las principales partes interesadas. (...) Se presta gran atención a los resultados.

El mencionado Informe presenta una muestra de instrumentos, métodos y enfoques de seguimiento y Evaluación y varios métodos de recopilación, indicando que algunos instrumentos y enfoques son complementarios y otros se sustituyen mutuamente, a la vez que pueden ser de amplia aplicación y otros están limitados a usos concretos. Así presenta estos contenidos definiéndolos de forma precisa:

2.1. Indicadores de desempeño

Los indicadores permiten a los administradores seguir los progresos, demostrar los resultados y adoptar medidas correctivas para mejorar la prestación de servicios. Los indicadores se utilizan para la toma de decisiones relativas a la gestión.

En el Programa Agua para Todos, este sistema existe de forma netamente cuantitativa, en la evaluación y seguimiento de programas que se dan en el sistema SISEM.

Los inconvenientes de esta herramienta son los problemas que pueden existir al momento de plantear y definir indicadores. Para fijar indicadores reales es necesario preparación del personal responsable del PAPT y una evaluación de los mismos que garantice que se está trabajando con indicadores reales que no sean sobre estimados o sub estimados.

¹⁴⁴ BANCO MUNDIAL, Departamento de Evaluación de Operaciones. Informe: "Desarrollo de la capacidad de evaluación - Seguimiento, Evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques"; Washington D.C., Estados Unidos de Norteamérica; 2004; páginas 5 - 6

2.2. Enfoque del marco lógico

El marco lógico ayuda a aclarar los objetivos de cualquier proyecto, programa o política. Facilita la identificación de las relaciones de causalidad previstas —la “lógica del programa”. Permite determinar los indicadores de desempeño en cada fase de esta cadena, así como los riesgos que podrían impedir el logro de los objetivos. El marco lógico es también un vehículo para conseguir que los demás asociados aclaren sus objetivos y formulen sus actividades. Durante la aplicación, el marco lógico sirve como instrumento útil para examinar los progresos y tomar medidas correctivas¹⁴⁵.

Este instrumento es de gran relevancia y uno de los más difundidos en la elaboración e implementación de programas sociales. La Agencia Peruana de Cooperación Internacional actualmente para todos los proyectos en los que intervienen fondos o recursos de cooperación exige esta herramienta. Uno de los lugares en los que más se ha desarrollado es en las Organizaciones No gubernamentales.

El problema de trabajar con esta herramienta es que necesita ser bien realizada y en la mayoría de los casos los diseñadores de proyectos no cuentan con dicha preparación, además requiere una revisión y actualización constante con la finalidad de ajustar los objetivos, finalidad, metas e indicadores según el desarrollo del programa.

En el Programa Agua para Todos, esta herramienta ha sido utilizada en la evaluación externa del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el diagnóstico y presupuesto que permitió reestructurar el marco lógico de un programa que no había sido planteado en base a objetivos reales y concretos.

2.3. Evaluación basada en la teoría

Presenta semejanzas con el concepto de marco lógico pero permite una comprensión mucho más profunda del funcionamiento de un programa o actividad: la “teoría del programa” o “lógica del programa”. Si se consigue establecer cuáles son los factores determinantes del éxito y la forma en que se interrelacionan, se

¹⁴⁵ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

puede decidir qué pasos deben supervisarse a medida que avanza el programa, para ver si encuentran confirmación en los hechos¹⁴⁶.

Este modelo de evaluación es tal vez uno de los más complejos sino es el más complejo porque se está condicionado a la precisión del trabajo del evaluador quien diseña el proceso lógico y establece las relaciones entre todos y cada uno de los programas permitiendo aislar aquellas variables que pueden originar un efecto que a su vez se consigue con otro programa. Si bien se puede identificar con este método la duplicidad de programas y reorientar los programas y políticas con la finalidad de que estos coincidan entre sí, se necesita experiencia y capacitación para dominar este modelo de evaluación.

Este modelo además no acepta la comunicación e interacción con el público objetivo en la medida que estos podrían intervenir o influenciar en el programa adaptando objetivos para buscar el beneficio que puede darse en la continuidad o finalización del programa implementado. Por otro lado es difícil comunicarlo además por la complejidad del modelo que a su vez de no ser bien llevado puede terminar en una complejidad excesiva.

En el caso del Programa Agua para Todos es necesario implementar este modelo de evaluación mediante consultorías externas que incorporen experiencias internacionales y buscar su actualización mediante una unidad u oficina que puede ser la UPPI, para lo cual se necesita personal capaz y capacitado en este modelo, situación inexistente en la actualidad por las labores que realiza el personal y su escaso número.

2.4. Encuestas formales

Las encuestas formales pueden utilizarse para recopilar información estandarizada de una muestra cuidadosamente seleccionada de personas y hogares. Las encuestas recopilan con frecuencia información comparable sobre un número relativamente grande de personas de grupos destinatarios concretos.¹⁴⁷

Este modelo es el que más se ha utilizado en el país pues ha sido importado a la evaluación de programas, sin embargo la lectura que se hace de los resultados no necesariamente ha sido adecuada pues es necesario contar con una organización que realice la medición de los resultados de encuestas que no tenga un

¹⁴⁶ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

¹⁴⁷ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

involucramiento con el diseño e implementación evitando de esta forma la subjetividad y orientación de los resultados. En el caso peruano podría ser el CEPLAN quien implemente esta evaluación.

Las dificultades de esta herramienta es que puede resultar costoso, en dinero y tiempo y se necesita el compromiso de la población objetivo pues los cuestionarios son usualmente largos.

En el caso del Programa Agua para Todos estas encuestas se realizan en la etapa de formulación de los diversos proyectos de inversión incorporados al PAPT, sin embargo no se ha aplicado al PAPT de forma macro.

2.5. Método de evaluación rápida

Se trata de métodos rápidos y de bajo costo para obtener las opiniones y comentarios de los beneficiarios y otras partes interesadas, con el fin de atender las necesidades de información de los responsables de la toma de decisiones¹⁴⁸.

Este método presenta diversas dificultades en la medida que es difícil desprender el sesgo originado por el muestreo. Lo resultados no se pueden generalizar por lo que corresponde a niveles locales.

El PAPT para ser evaluado a un nivel macro necesita herramientas que permitan la generalización de resultados de tratarse de un muestreo o de capacidad de sistematización y relación lógica en caso la evaluación se realice de una forma más teórica.

2.6. Métodos participatorios

Los métodos participatorios permiten la intervención activa en la toma de decisiones para quienes tienen algo que ver con un proyecto, programa o estrategia; generan un sentimiento de identificación con los resultados y recomendaciones del Seguimiento y Evaluación¹⁴⁹.

Este método se caracteriza por tratar de vincular a la población la política implementada y es uno de los que mejores resultados le trae a la política pública, sin embargo, el principal problema de este

¹⁴⁸ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

¹⁴⁹ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

es el tiempo que toma que la población se vincule. Requiere de una eficiente comunicación política a toda la población.

En el Programa Agua para Todos el principal problema de aplicar este método es la cultura e idiosincrasia de la población peruana. En determinados sectores en donde la población se muestra más afín a involucrarse con los programas puede ser de gran relevancia, por ejemplo las comunidades campesinas y el ámbito rural, en donde además esta herramienta puede servir para difundir la capacitación efectuada por el PRONASAR.

2.7. Estudio de seguimiento del gasto público

Los estudios de seguimiento del gasto público permiten seguir el flujo de fondos públicos y determinar hasta qué punto los recursos llega a los grupos destinatarios. Examinan la forma, volumen y cronología de las distribuciones de recursos a los diferentes niveles de gobierno, en particular a las unidades responsables de la prestación de servicios sociales¹⁵⁰.

Este modelo no es difícil de implementar en el PAPT en la medida que ya existen sistemas informáticos que permiten realizar funciones similares. Si bien el costo estimado de esta herramienta es de cerca de cien mil dólares americanos (\$ 100,000), teniendo como base los sistemas que se posee el precio podría ser menor. Lo necesario es establecer una conexión entre el software que utiliza el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP – del Ministerio de Economía y Finanzas, el SISEM del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y los diversos sistemas informáticos de declaración de gasto. La relación informática de estos sistemas permitiría una evaluación o seguimiento de gasto del PAPT como conjunto y no únicamente como suma de proyectos.

2.8. Análisis de costos-beneficios y análisis de la eficacia en función de los costos.

El análisis de costos-beneficios y el de la eficacia en función de los costos son instrumentos para determinar si los costos de una actividad pueden estar o no justificados por los resultados y los efectos. El **análisis de costos-beneficios** mide los insumos y resultados en términos monetarios. El **análisis de la eficacia en**

¹⁵⁰ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

función de los costos estima los insumos en términos monetarios y los resultados en términos cuantitativos no monetarios (por ejemplo, mejores calificaciones de lectura para los alumnos)¹⁵¹

Este método es aplicado en el sustento de los proyectos de inversión pública presentado en el marco del PAPT, sin embargo es necesario también emplearlo a nivel macro en el PAPT como política pública. Este método requiere como punto de partida objetivos, metas y finalidad clara a fin de estimar el cálculo en base a lo que se quiere conseguir.

2.9. Evaluación de los efectos.

La evaluación de los efectos es la identificación sistemática de las repercusiones —positivas o negativas, deliberadas o involuntarias— en los hogares, instituciones y el medio ambiente, como consecuencia de una determinada actividad de desarrollo, por ejemplo, un programa o proyecto. La evaluación de los efectos nos ayuda a comprender mejor hasta qué punto las actividades llegan a los pobres e influyen en su bienestar¹⁵²

Este método es vital a fin de conocer el impacto de las políticas implementadas, sin embargo requiere de recursos y tiempo. Este método de evaluación no busca dar respuestas inmediatas sino establecer la continuidad o reformulación de la política y puede ser realizada fácilmente cada período e interrelacionarla con otros programas de forma que se pueda cruzar información de efectos. La forma en que se cruza la información es lo más resaltante en este método y lo que mayores beneficios podrían traerle a la evaluación del PAPT.

3. Seguimiento

El seguimiento consiste en la recopilación sistemática de información sobre lo realizado y sus resultados, tanto en su vertiente física como financiera, para comprobar el avance de un proyecto, programa o estrategia.¹⁵³

¹⁵¹ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

¹⁵² BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

¹⁵³ Los puntos que se consignan en esta parte han sido resumidos de OSUNA, José Luis. Op. Cit.

3.1. Importancia del seguimiento

- Para las personas responsables de la evaluación y de la planificación, la información que proporciona el seguimiento se utiliza para mejorar la planificación de futuros proyectos.
- Para las personas responsables de la gestión permite vigilar posibles desviaciones y realizar acciones correctoras.
- Para otras personas relacionadas como personas beneficiarias, financiadoras y sociedad en general sirve para porta mayor conocimiento sobre lo realizado e incrementa la transparencia.

3.2. Características de un sistema de seguimiento

- Debe considerar las necesidades informativas de los diferentes agentes.
- Debe abarcar todos los aspectos (ámbitos y niveles) de los proyectos y programas
- Deber ser fiable, ágil, oportuno y eficaz
- Deber estar integrado coherentemente con la estructura organizativa de los órganos gestores y ejecutores de la intervención, no suponer una carga de trabajo adicional.
- Debe contar con los recursos necesarios.

3.3. Elementos del sistema de seguimiento

- Ámbito: resultados, planificación, gestión, contexto, etc.
- Niveles: el seguimiento de un nivel proporciona información al nivel superior.
- Responsable
- Fuentes de datos
- Periodicidad

3.4. Instrumentos de seguimiento

Los indicadores son los instrumentos de seguimiento, estos a su vez pueden ser: pertinentes y relevantes, accesibles, fiables y verificables, transferibles, consistentes y fácilmente interpretables.

Se pueden identificar tres tipos de indicadores

- De realización, qué se ha hecho (proceso)
- De resultados, efectos inmediatos de la realización.
- De impacto, efectos a más largo plazo.

En cuanto a indicadores, se puede señalar que en el Programa Agua para Todos se han venido utilizando los del primer tipo referidos a la realización de obras y proyectos. El enfoque por resultados aún no ha sido incorporado en el sector saneamiento, a pesar que actualmente diversos países latinoamericanos y en algunas políticas públicas en el Perú se está incluyendo la tendencia al tipo de evaluación por resultados.

4. Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo

La cooperación internacional aplica constantemente la evaluación y el seguimiento de políticas públicas. Justamente la cooperación internacional que realizan los organismos internacionales ha sido uno de los principales medios de difusión y promoción de la evaluación en los países de América Latina.

El Servicio tiene experiencias en cuestiones relacionadas con la evaluación como son:

- El seguimiento de programas, que permite la mejora de la programación del siguiente año.
- La obligación de que las ONG destinatarias de subvenciones realicen una evaluación externa.
- La evaluación de las propuestas de las ONG para concederles subvenciones, que se realiza mediante una batería de indicadores.

5. Evaluación de Políticas Públicas en la Nueva Gestión Pública

La denominada Nueva Gestión Pública exige sistemas de evaluación, que implica: a) Organización; b) Decisiones estratégicas. c) Racionalizar el gasto y uso de recursos; d) Flexibilidad en la gestión; y e) Eficiencia.

Se debe señalar que la Evaluación de Políticas Públicas en la Nueva Gestión Pública es un mecanismo que se vienen implementando en la actualidad en diversos países entre los cuales se puede señalar Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Australia, Canadá, Estados Unidos entre otros.

5.1. Modelo de Nueva Gestión Pública de SEDAPAL

La Nueva Gestión Pública está tratando de implementarse en el Perú en diversos programas e instituciones. Una de ellas es SEDAPAL quien por su condición de empresa pública debe renovarse para la optimización de los recursos que administra y en este caso uno de vital importancia.

En el estudio de Cateriano Gamboa¹⁵⁴, se realiza un perfil y análisis de SEDAPAL en cuanto a Gestión empresarial, se puede extraer lo siguiente: “SEDAPAL tiene un modelo de gestión que tiene como consigna “productibilidad con calidad” donde dicha empresa busca identificar y satisfacer las expectativas y necesidades de todas las partes interesadas y relacionadas con respecto a los productos y servicios que proporciona”

Así tiene ocho enfoques:

Planificación y organización (PYO): El gerenciamiento que se da en SEDAPAL es científico; donde periódicamente el área encargada debe analizar los productos e indicadores desplegados de los objetivos empresariales; además debe formalizar la gestión para alcanzar las metas; al mismo tiempo los recursos y la organización necesaria.

Valor al cliente y la comunidad (VCC): SEDAPAL nos hace implícito que en un modelo basado en la calidad total, se debe tomar acciones a partir de la percepción que los clientes internos, externos y la comunidad tienen de sus productos.

Estandarización y aseguramiento (EYA): los productos son realizados a través de procesos donde la estandarización de los procesos es la única forma de asegurar un nivel de calidad y una de las formas de mejorar su productibilidad.

Pensamiento y disciplinas productivas (PDP): las disciplina y el pensamiento de la empresa se basa en alcanzar la excelencia de las personas que trabajan en su institución, se basa en los cinco

¹⁵⁴ CATERIANO GAMBOA, Mario Guillermo y otros. Op. cit

valores básicos de una empresa ética: Igualdad, respeto, libertad, diálogo, solidaridad.

Liderazgo y participación (LYP): Los líderes de la empresa participan en actividades de calidad y desenvuelven una buena imagen y actitud promoviendo a los trabajadores a participar en la solución de los problemas de la empresa., fomentando la integración del personal a las reuniones y conferencia.

Terceros y autoridades (TYA): la empresa mide las actividades y desempeño por lo que deben ser evaluados continuamente, con el fin de tomar las medidas correctivas y preventivas que beneficien a los clientes de la empresa.

Medición, innovación y mejora (MIM): la mejora continua requiere la evaluación de datos obtenidos de las actividades diarias para tomar decisiones que ayuden a incrementar el desempeño; este es un proceso que no se gerencia por lo tanto no se puede medir la mejora. Las 7 herramientas de la medición de la calidad.

Valor agregado y resultados (VAR): la empresa refiere que se debe evidenciar la mejora en los indicadores de desempeño y percepción relacionados a calidad, operacionales y de costos de los procesos vitales del Área, en cuanto al grado de satisfacción de los clientes, accionistas, personal, proveedores y comunidad en general, comparándolos con los objetivos establecidos y con los resultados de organizaciones líderes en el ámbito nacional e internacional”¹⁵⁵

6. Sistema de Evaluación de Políticas Públicas

A lo largo de la investigación se han citado diversos conceptos de evaluación, pero en esta parte se tomará el concepto de AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación), quien entiende la evaluación como un proceso integral de observación, medida e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, norma, programa, plan o política que permita alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, efectos (resultados e impactos). La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos, así como a la ciudadanía, por lo que se debe tener en cuenta¹⁵⁶.

¹⁵⁵ CATERIANO GAMBOA, Mario Guillermo y otros

¹⁵⁶ OSUNA, José Luis. Op. Cit.

- La evaluación de políticas públicas debe incorporarse desde el inicio de la intervención pública.
- La evaluación debe servir para el aprendizaje y la mejora de las intervenciones públicas.
- La evaluación no es: Investigación, Seguimiento o monitoreo, Inspección, Auditoría, Control de gestión o contable, Evaluación de rendimiento, Memoria, Observatorio.

Objeto de la Evaluación:

- Políticas Públicas, que se refiere a funciones de orden superior: modificación de las trayectorias colectivas mediante decisiones que, en esencia, constituyen intervenciones en el proceso histórico. Corresponden al binomio: estado-sociedad y al vector de legitimidad y calidad democrática.
- Calidad de los servicios (incluidas las organizaciones), que se refiere a las funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos. Corresponden al binomio: servicios-usuarios y al vector de funcionalidad y calidad de los servicios públicos.¹⁵⁷

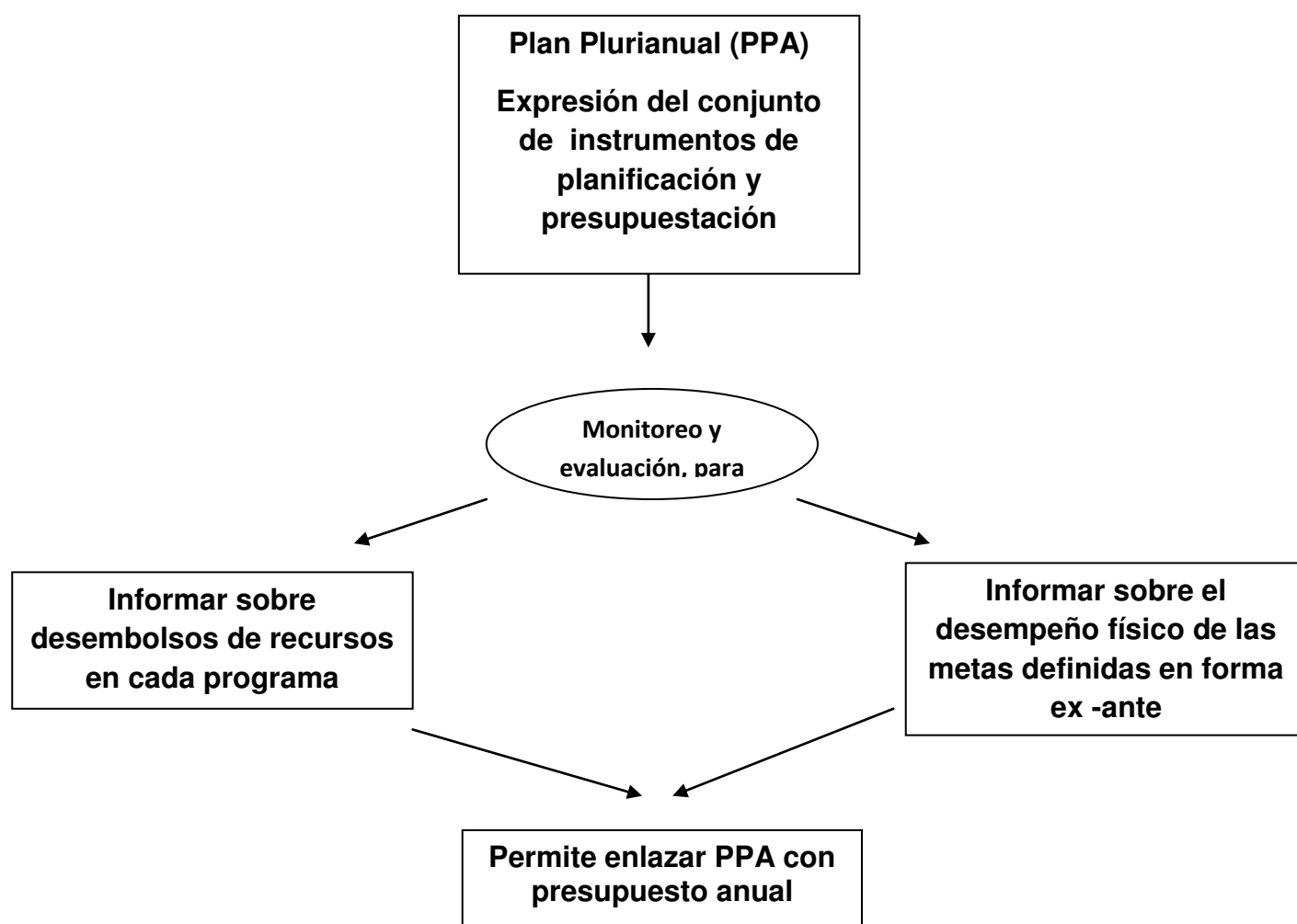
6.1. Estructura tradicional en el sistema de evaluación

Los sistemas de evaluación de las instituciones públicas, generalmente consideran tres sistemas de evaluación que están basados en:

- a) Plan,
- b) Presupuesto, y
- c) Modelo Mixto (plan con presupuesto).

¹⁵⁷ SUBIRATS, Joan. Op. Cit.

Cuadro Nº 14
Modelo Mixto. Plan con presupuesto



Países que usan este sistema de evaluación son: Brasil, Canadá, Nueva Zelanda.

6.2. Evaluabilidad de políticas públicas¹⁵⁸

La evaluabilidad es un tipo de evaluación que se aplica a una intervención de gran envergadura para determinar si es o no evaluable. Responde a las preguntas si ¿La intervención es

¹⁵⁸ BUSTELO RUESTA, María. Op. Cit.

evaluable?, ¿Merece la pena evaluar?, ¿Con qué instrumentos? Asimismo las respuestas se recogen en el informe de evaluabilidad.

La evaluabilidad trata de identificar 4 áreas problemáticas de los programas que maximizan su dificultad e inoperancia:

1. Falta de definición
2. Falta de base de la teoría del programa.
3. Falta de claridad de los propósitos de la evaluación.
4. Falta de claridad en las prioridades de la evaluación.

Podemos considerar que toda intervención pública es evaluable. Entonces la evaluabilidad indicará en qué casos no es aconsejable evaluar. Con esta idea, se puede hablar de análisis de evaluabilidad, y aplicar el concepto a intervenciones públicas de menor envergadura y en el menor tiempo posible con la doble finalidad de:

- Ver si es conveniente o no evaluar la intervención.
- Ver cómo se puede mejorar la intervención para que sea más fácil de evaluar.

El análisis de evaluabilidad pretende responder a la pregunta ¿la intervención está preparada para ser evaluada? Los resultados esperados de la aplicación de evaluabilidad son:

- Mejorar la intervención pública a través de las recomendaciones.
- Perfeccionar los sistemas de información.
- Incrementar la eficacia y la utilidad de las evaluaciones
- Incorporar la evaluación desde el inicio de la intervención pública.

Para poder obtener estos resultados, se recomienda aplicar el Protocolo una vez finalizado el diseño de la intervención pública e incluso durante dicho diseño¹⁵⁹ En España por lo menos se puede apreciar un cambio de paradigmas sobre la evaluación:

- La función de la evaluación ha remplazado desde la rendición de cuentas al aprendizaje. La evaluación no es control ni auditoría, sino un instrumento al servicio del aprendizaje en la planificación y en la gestión.

¹⁵⁹ <http://www.sociedadevaluacion.org>.

- La evaluación no es el último paso a realizar en el proceso de ejecución de una política, sino que debe estar presente desde el inicio, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos de la actuación pública.
- Frente al dilema entre la utilización de técnicas y métodos cuantitativos o cualitativos, hoy se aboga por la elección de una combinación de ambos, adaptada al objeto de evaluación y a su contexto.

Se puede afirmar de esta forma que evaluación no es control, y que debe utilizarse para el aprendizaje y el apoyo a la toma de decisiones. Se evalúa porque se pretende mejorar. Se evidencia además la importancia de que el evaluado tenga confianza en la evaluación, así como del interés de los decisores y su liderazgo respecto al equipo de trabajo implicado en el programa y en su evaluación.

Se ha reconocido el carácter público de los resultados de las evaluaciones. Se insiste en la necesidad de comunicar adecuadamente y a los destinatarios pertinentes los resultados de las evaluaciones realizadas. Solo si se conocen los resultados, podrán ser utilizados para el aprendizaje, la toma de decisiones y la mejora.

La evaluación de políticas públicas complementa la evaluación de la calidad de los servicios públicos; en ambos casos se realiza una evaluación pero difieren en el objeto. En un caso se evalúa la actuación pública y en el otro la prestación de los servicios al ciudadano.¹⁶⁰

6.3. Modelos de Evaluación de Políticas Públicas

No se puede hablar de un modelo único de evaluación de políticas públicas, debido al desarrollo de esta disciplina en los países de la OCDE en los estudios realizados por encargo de las organizaciones internacionales. En esta investigación únicamente se toman como referencia algunas clasificaciones debido a que lo que realmente interesa en esta investigación es el modelo de los organismos internacionales aplicado al Programa Agua para

¹⁶⁰ MENY y THOENING. Op. Cit.

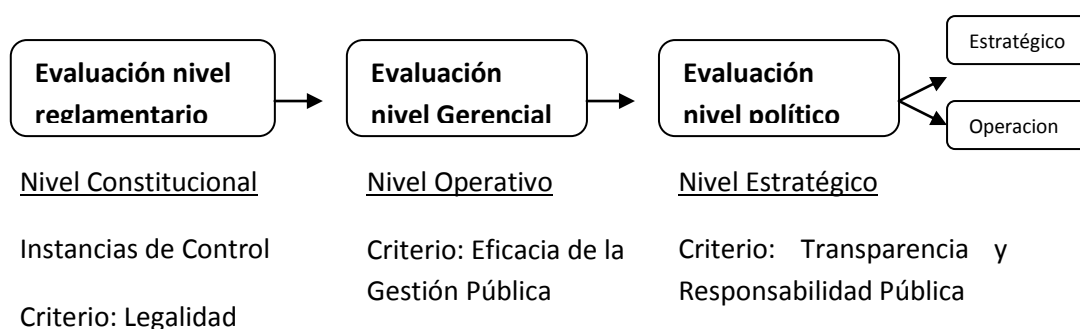
Todos. No obstante para algunos autores existen tres modelos de evaluación¹⁶¹:

- a) Modelo de Efectividad: que en su evaluación incluye objetivos, y evaluación de efectos entre otros.
- b) Modelo Económico: que incorpora en su evaluación aspectos de costes u efectividad de las intervenciones públicas y,
- c) Modelo Profesional que se concentra en quién debe realizar la evaluación.

Existe también, otra forma de evaluación libre de objetivos¹⁶²:

- 1) Evaluación de Nivel Reglamentario: Nivel Constitucional. instancias de Control. Criterio: legalidad.
- 2) Evaluación de Nivel Gerencial : Nivel operativo, Criterio: Eficacia de la Gestión Pública.
- 3) Evaluación Nivel Político: Nivel estratégico. Criterio de transparencia y Responsabilidad Pública.

Cuadro N° 15



Fuente: Erick Monier

¹⁶¹ BUSTELO RUESTA, María. Op. Cit.

¹⁶² MONIER, Erick. Op. Cit.

6.4. Evaluación en América Latina y el Caribe

Según el Informe del Banco Mundial y el Gobierno Español¹⁶³ se ha demostrado en diferentes estudios que las instituciones públicas en América Latina no generan confianza, y por ese motivo algunos países Latinoamericanos han introducido la “gestión por resultados” como elemento prevaleciente para reconstruir esa confianza pública. Mejorar la calidad de las políticas públicas es un paso clave que contribuye al mismo objetivo¹⁶⁴.

El estudio realizado por el Banco Mundial, tiende a comparar las políticas públicas entre la OCDE y América Latina presentando ideas para mejorar la calidad de las políticas públicas en América Latina. Este estudio además sostiene este informe que los gobiernos de América Latina desean mejorar su proceso de formulación de políticas, pero generalmente enfrentan, cinco desafíos importantes:

- 1) Capacidad técnica insuficiente en el centro del gobierno para formular políticas o evaluarlas ex-ante o ex post.
- 2) Poca coordinación entre políticas sectoriales, lo que conlleva a políticas inconsistentes e incoherentes.
- 3) Bajos niveles de impugnabilidad durante la formulación de políticas, ya sea dentro del ejecutivo, desde el legislativo o desde fuera del sector público.
- 4) Desconexión entre la formulación y la implementación de las políticas; y
- 5) Una mayor distancia entre las propuestas de diferentes partidos políticos en países de América Latina en comparación con la OCDE.

Estos desafíos son afectados por la realidad política de los países de América Latina, tales como: sus fuertes sistemas presidenciales, y sus aspectos culturales que moldean la conducta, y que llevaría mucho tiempo cambiar.

¹⁶³ BANCO MUNDIAL – LAC. Op. Cit.

¹⁶⁴ Como prueba se presenta los estudios del Latinobarómetro en toda América Latina.

Para mejorar la práctica de formulación de políticas públicas en América Latina, es preciso analizar la experiencia de algunos países de la OCDE, conocidos por haber alcanzado resultados relativamente mejores a partir de sus políticas públicas. Estas ideas pueden ayudar a los gobiernos de América Latina en el proceso de mejora de la formulación de políticas públicas. América Latina parece estar en un punto de inflexión en el equilibrio entre un proceso de formulación de políticas muy político y uno más técnico.

Como parte de su movimiento hacia la “gestión por resultados”, los gobiernos de América Latina recurren cada vez más a un ciclo de las políticas públicas más racional – y a la mejora de la capacidad técnica a tal efecto – aunque el proceso es débil. Por lo general, los gobiernos no se han destacado por el diseño, análisis y coordinación de propuestas de políticas. Los gabinetes juegan un rol de subordinación y las oficinas presidenciales tienden a ser más políticas que analíticas. Pocas instituciones públicas cuentan con conocimiento técnico en el diseño de políticas. Hasta la llegada del presupuesto por resultados, los procesos presupuestarios solían ser generalmente inerciales, en lugar de adaptarse para incluir prioridades de políticas. La capacidad de monitoreo y evaluación (M&E) de programas, generalmente se ha circunscrito a proyectos y programas específicos; por lo que, no se ha realizado de manera efectiva el proceso de creación de nuevas políticas o corrección de las antiguas¹⁶⁵

Los parlamentos son por lo general técnicamente débiles, pero también están comenzando a ser más transparentes y a ofrecer más respuestas a las demandas de los electores en términos de productos y resultados. Las iniciativas de la sociedad civil para monitorear y evaluar los programas de políticas más importantes de los gobiernos, tanto institucionalizadas como espontáneas, están aumentando en cantidad, aunque pueden no ser suficientes aún para ejercer una influencia importante en la formulación de políticas y monitorear, de manera adecuada, la implementación de las mismas. Las debilidades técnicas a nivel de políticas tienen un impacto negativo en la calidad de los sistemas de gestión por resultados que los gobiernos de América Latina están adoptando ampliamente.

Sobre este punto es preciso analizar el informe del Banco Interamericano de Desarrollo¹⁶⁶ sobre el rol que cumplen los parlamento en los países de la OCDE en la evaluación y control de las políticas públicas. En el caso de América Latina este modelo aún no está desarrollado salvo por las excepciones de México y

¹⁶⁵ BANCO MUNDIAL – LAC. Op. Cit.

¹⁶⁶ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. “La política de las políticas públicas”; Op. Cit.

Chile, ambos órganos legislativos nacionales para poder evaluar políticas públicas con un enfoque técnico – político.

La evaluación de programas está generalmente circunscrita a las metas del programa; como tal, tiene poca o ninguna influencia en relación con el propósito de las políticas. Como resultado, las funciones de monitoreo y evaluación de políticas ubicadas en la cima de los sistemas de gestión por resultados que abarcan todo el gobierno no son todavía lo suficientemente creíbles. Tampoco contribuyen de manera consistente en la práctica a la lucha contra la inercia presupuestaria o a asegurar la consistencia general de los programas de gobierno. En teoría, los ministerios y las agencias independientes alinean sus acciones con las metas generales de gobierno o programas estandarizados de fortalecimiento de capacidades, pero en la práctica cumplen sus propios objetivos de desempeño y adaptan las medidas de desarrollo organizativo a sus propias necesidades percibidas. Esta discrepancia se ve exacerbada en las políticas públicas en un único país de América Latina. Las políticas son diseños para la acción pública.

Estos diseños deben luego ser implementados, evaluados y, de ser necesario, corregidos. Un proceso –o ciclo- de políticas públicas ideal, de “planificar hacer- verificar-actuar” está, por supuesto, sujeto a fuertes influencias políticas, algunas buenas, otras malas¹⁶⁷

Respecto a la planificación, Carranza Cárdenas¹⁶⁸ sostiene que la planificación tiene dos contenidos conceptuales: a) como planificación nacional y b) como planificación corriente.

- a) Planificación nacional: Se la puede definir como la programación sistemática de un conjunto de decisiones con indicación de los objetivos económicos y sociales propuestos, de las diversas etapas que hay que seguir y de los medios para lograrlos. Una buena planificación contribuye a crear una situación muy favorable al desarrollo económico y al cambio social al que se aspira.
- b) Planificación corriente: Podemos definirla como la línea de acción pre-determinada que proporciona sentido y dirección a cualquier tipo de actividad humana, ya sea familiar, empresarial, deportiva, etc. En esta planificación se determinan objetivos, se

¹⁶⁷ BANCO MUNDIAL – LAC. Op. Cit.

¹⁶⁸ CARRANZA CÁRDENAS, Octavio. Op. Cit.

elaboran planes y programas pero limitados. Como ejemplo podemos citar los planes de producción empresarial, los planes de gastos de las unidades familiares, y quizá también la planificación familiar.

Es necesario contar con una evaluación de políticas públicas en América Latina por diversos motivos que han sido estudiados por el Banco Mundial relacionando estos con los países de la OCDE

- Porque existe una mayor demanda de participación y transparencia por parte de la sociedad.
- Porque la ciudadanía es más exigente con los servicios públicos y solicita respuestas sostenibles.
- Porque es necesario los ajustes y correcciones fiscales dentro de un marco de modernización y racionalización de la gestión pública.
- Por el costo político que genera una mala gestión de programas públicos.
- El Estado y las políticas públicas tienen un rol decisivo en la reversión de la desigualdad y la exclusión social.¹⁶⁹

Asimismo se puede afirmar que la evaluación en América Latina y el Caribe está compuesta por medidas comunes, institucionalidad de la función de evaluación y los sistemas, ejes de evaluación y tipos de indicadores y el contexto socio político. Estos componentes pueden ser entendidos también como características del contexto en el que se desarrolla la evaluación incipiente de América Latina. Sin embargo es posible tomar el ejemplo de países latinoamericanos que han iniciado o se encuentra con modelos de evaluación más desarrollados. Para ello se puede tomar como ejemplo algunas medidas que implementaron como:

- a) El estándar de medición debe ser el valor público que se quiere producir.
- b) Concentrar la evaluación en los productos y resultados de los programas, más que en la medición de la gestión interna de las instituciones. Medición de la cadena de valor.
- c) Medición de localidad con que se entregan los productos y servicios¹⁷⁰

¹⁶⁹ BANCO MUNDIAL – LAC. Op. Cit.

¹⁷⁰ MATTAR, Jorge. Op. Cit.

Cuadro N° 16

MODALIDADES DE EVALUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

SISTEMAS DE EVALUACIÓN/SEGUIMIENTO O MONITOREO/ EXPERIENCIAS FUERA DEL SISTEMA	PAÍS
Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados. Sistema de seguimiento de la programación gubernamental (SSPG)	Chile
Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA)	Colombia
Sistema nacional de Evaluación (SINE)	Costa Rica
Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV)	Uruguay
Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual. Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales.	Brasil
Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales (SIMEP).	México
Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión por Resultados (SISER)	Bolivia
Evaluación sin articular en ningún sistema	Argentina

Fuente: Agencia de Evaluación y Calidad AEVAL

6.5. Evaluación de Políticas Públicas en la OCDE

La evaluación traduce el proceso lineal en un ciclo ya que informa el diseño de nuevas políticas o corrige la implementación de políticas.

El Banco Mundial¹⁷¹, hace una diferenciación entre “proceso de las políticas públicas” y “ciclo de las políticas públicas”. Es claro que la especialización y la diferenciación de roles son críticos para proteger la transparencia y la rendición de cuentas, particularmente durante la segunda fase del ciclo de las políticas públicas. Muchos gobiernos han adoptado poco en el sentido de rutinas formales de ciclos de políticas, salvo la diferenciación tradicional de roles entre el ejecutivo, la legislatura y la auditoría externa o unidades de control, o el requerimiento de revisión y aprobación presidencial de aquellas políticas que deben ser presentadas ante la legislatura.

Los programas y la evaluación de programas no siempre contribuyen con las decisiones sobre políticas. Por lo tanto, la noción de un ciclo racional de políticas públicas es mucho más discutida. No obstante, el ciclo de las políticas públicas existe, independientemente de lo desordenado que sea, y los países con un buen gobierno aspiran a hacerlo lo más eficiente posible según sus circunstancias particulares. Este objetivo de larga data usualmente se intensifica a medida que los gobiernos avanzan hacia una gestión basada en resultados. Las dos grandes fases de este proceso idealizado de política pública son la formulación de las políticas y la administración de programas. Esta distinción entre *políticas* y *programas* es fundamental. Un programa es un conjunto detallado de metas y arreglos para implementar una política. Los programas se implementan mayormente en la esfera administrativa del gobierno.¹⁷²

Las políticas se funden en programas, pero la distinción importante para los propósitos de este trabajo es que la formulación de políticas es *ex-ante* y la implementación de programas es *ex-post*. De igual modo, usamos los términos *análisis de políticas* para referirnos a una actividad analítica *ex - ante* dentro de la fase de formulación de políticas y *evaluación* para referirnos a una actividad *ex-post* en la fase de administración de programas. El análisis de políticas es el análisis sistemático (o evaluación o escrutinio) de políticas alternativas para brindar información a los funcionarios públicos (principalmente políticos, pero también a la gerencia pública) con el fin de ayudarlos a crear mejores políticas y opciones de programas. Las políticas públicas requieren un escrutinio público por tres motivos. En primer lugar, dada la frecuente influencia de intereses privados en el gobierno, las propuestas de políticas no son siempre de interés público y deben

¹⁷¹ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

¹⁷² BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

estar sujetas a evaluación. El análisis de políticas puede ayudar a desafiar los intereses privados. En segundo lugar, el sector público aumentó sustancialmente en tamaño y complejidad. Por lo tanto, las políticas requieren un análisis en base a esta complejidad. En tercer lugar, siempre existen alternativas y los políticos y el público deben informarse acerca de cuáles alternativas han sido consideradas.

En la mayoría de los casos, el análisis de políticas se realiza en la primera parte del proceso de las políticas públicas, tanto cuando las políticas están siendo identificadas y diseñadas como cuando es el momento de tomar decisiones sobre las mismas. Las políticas también pueden ser evaluadas cuando se extraen lecciones (a través de las actividades de M&E) durante o después de la implementación de las mismas. Estas evaluaciones pueden entonces afectar a las políticas futuras.

Es preciso considerar que las políticas públicas bien formuladas e implementadas son aquellas que pueden ser consensuadas, sólidas, políticamente implementables, técnicamente implementables, con capacidades de respuesta técnica, sustentables y estables.

En el informe del Banco Mundial, y de la evaluación de las políticas públicas de la OCDE¹⁷³ se afirma que los países integrantes de la OCDE tienen en general, resultados razonables, y que son resultados en términos de crecimiento, equidad, sustentabilidad y capacidad de respuesta a los ciudadanos que otros países desearían emular. El informe hace referencia al poder legislativo, pero lo hace cuando analiza los actores que pueden participar en el desarrollo o formulación de políticas en contraposición a su aprobación. En segundo lugar, el informe hace referencia al rol del poder judicial, el creciente rol de los tribunales, sobre todo los tribunales constitucionales o la máxima autoridad judicial en la definición de los derechos sociales que están protegidos por algunas constituciones de América Latina.

Cuando se proponen ideas para mejorar la formulación de políticas, el informe considera el hecho de que la mayoría de los países de América Latina tienen fuertes sistemas Presidenciales y que estos difieren notablemente de los sistemas Parlamentarios.

El Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá tienen formas de gobierno que siguen el modelo de “*Westminster*” y estuvieron entre

¹⁷³ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

los primeros reformadores dentro de la escuela de la “Nueva Gerencia Pública” (*New Public Management*). Estados Unidos es de particular interés debido a la forma en que el sistema presidencial de gobierno afecta las opciones en el proceso de las políticas públicas. Francia y España son países con sistemas basados en el Derecho Continental donde la formulación de políticas está más limitada por el imperativo legal.

En los países de la OCDE sin embargo no sólo existe el control y evaluación en el plano legislativo y judicial sino que también este se da en diversas agencias formalmente constituidas que aplican la evaluación ex – antes y ex post dependiendo de la situación en concreto:

Evaluación ex-ante de políticas

Tiende a tratarse de elecciones de políticas y no necesariamente de los detalles de la implementación de programas. No existe un ejemplo en los seis países de un *sistema* evaluador de políticas ex-ante. Aunque existen algunos casos de *agencias* del centro del gobierno dedicadas a una evaluación selectiva de políticas ex-ante. Es el caso del Reino Unido, los Estados Unidos y Francia. Nueva Zelanda, Canadá y España no poseen procesos formales para evaluación ex-ante de políticas.

Evaluación ex-post de programas

Las evaluaciones ex-post de programas pueden realizarse a través de sistemas que abarcan todo el gobierno o por medio de agencias dedicadas. La evaluación bajo cualquiera de estas formas tiende a enfatizar la efectividad, eficiencia y la gestión, pero, por lo general, no aborda centralmente la idoneidad de la política en sí. Todos los países, con la posible excepción de España, han establecido algunos elementos de un enfoque sistemático, pero de formas diferentes y a diversos niveles. En todos los casos, los sistemas son significativamente descentralizados: el centro establece el marco, coordina y brinda respaldo, mientras que las agencias realizan las evaluaciones.

En algunos casos, el centro podría asesorar sobre metodologías, pero en ninguno de estos países se imponen metodologías específicas. En varios casos, la función de evaluación es una parte (a menudo modesta) de una herramienta más amplia de control de administración o promoción de administración.

En Canadá el centro garantiza activamente que las agencias tengan una función de evaluación. Brinda un marco para

evaluación y proporciona respaldo a las agencias.¹⁷⁴ En Estados Unidos de Norteamérica como parte modesta de un sistema más amplio de control de administración (la Herramienta de Evaluación de Programas – PART, *Program Assessment Rating Tool*), el centro garantizó que las agencias tuvieran una función de evaluación y trabajó junto con las agencias para evaluar esa función y, si fuese necesario, identificar un programa para mejorarla. En Nueva Zelanda el centro garantiza que las agencias cuenten con una función de evaluación como parte de un ejercicio anual de planificación estratégica (aunque la evaluación no es una prioridad alta en este ejercicio). En Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte el centro establece pautas y brinda respaldo para la evaluación, pero no controla ni supervisa las actividades de evaluación de las agencias. En Francia ni siquiera cuenta con los elementos rudimentarios de un sistema de evaluación de programas como el de Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Por otro lado, cuenta con inspectores de ministerios, siendo una de sus tareas la evaluación. Finalmente en España no se cuenta con un sistema de evaluación de programas. En cambio, es el único país en la muestra de la OCDE con una agencia central dedicada que realiza evaluaciones activamente (y que podría convertirse en el núcleo de un incipiente sistema de evaluación en todo el gobierno).

Todos los países cuentan con instituciones supremas de auditoría, pero solo algunas de ellas desempeñan funciones de evaluación sustanciales más allá de sus tareas tradicionales de realizar auditorías legales y financieras. Las instituciones supremas de auditoría del Reino Unido y Estados Unidos asumen importantes ejercicios de evaluación. La Contraloría General de Estados Unidos (GAO) realiza la gama más amplia de actividades de evaluación. Esto refleja el papel particular que desempeña el Congreso de Estados Unidos.

No obstante el modelo de la OCDE, se realizan evaluaciones post gasto que en el Perú son entendidas como auditorías. Es necesario señalar que no se trata de eliminar en el Perú la evaluación de programas de una forma técnica y cuantitativa sino que urge tomar las experiencias de la OCDE para poder sincronizar ambos modelos buscando la complementariedad de ambos. Otra forma de dar lectura a la experiencia de la OCDE con la institucionalización de la evaluación de políticas es dividir el campo: desde políticas más amplias y multisectoriales, pasando por políticas sectoriales definidas de forma más acotada, hasta el nivel de implementación de políticas. Las políticas relacionadas con el nivel de “Totalidad del Gobierno” o Asuntos Políticos Superiores, asuntos globales o multisectoriales, deben ser tratadas en sentido amplio, usualmente

¹⁷⁴ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

por la legislatura o las unidades centrales del Ejecutivo, incluyendo el ministerio de hacienda.

En el Perú la evaluación se ha dado en base a normas establecidas que buscaban copiar experiencias del exterior.

Cuadro N° 17

PERÚ	Enfoque de Evaluación	Nivel	Ubicación	Instrumentos
<p>D.S. 027-2007-PCM.</p> <p>Supervisión y Monitoreo de Políticas nacionales</p>	<p>Criterios de políticas:</p> <p>Eficiencia y eficacia y calidad de los servicios que presta el Estado al ciudadano.</p> <p>Institucionalizar la evaluación en el ámbito de la gestión por resultados.</p> <p>Visión compartida en planes multianuales, estratégicos y sustentables</p>	Meso	<p>Presidencia del Consejo de Ministros:</p> <p>Secretaría de Coordinación (en conjunto)</p> <p>Entidades supervisoras sectoriales (cada sector)</p>	<p>Objeto al que se dirige la acción : nivel macro : las políticas públicas</p> <p>Abordaje: instrumento operativo al servicio de la estrategia: Seguimiento o monitoreo.</p> <p>Indicadores por sectores y estándares de cumplimiento.</p>

Fuente : Agencia de Evaluación y Calidad.

6.6. Evaluación de Programas de Saneamiento en el Perú

En el Perú y en Latinoamérica, muchos organismos internacionales han abordado el problema del Saneamiento, desde distintas perspectivas, realizando informes de diagnósticos y evaluaciones conjuntas con los gobiernos con la finalidad de correcciones y modificaciones en las políticas públicas y en los Programas de servicio de agua y saneamiento. Entre los organismos que han propulsado dichos cambios se encuentran:

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) interviene en el año de 1996 en la regulación de tarifas domiciliarias mediante la aprobación de la PSPD¹⁷⁵, Política de Servicios Públicos Domiciliarios (OP-708) que vino a sustituir a la “Política de Tarifas de los Servicios Públicos” (OP-718) que se encontraba en vigor desde 1982.

El diagnóstico sectorial que sustentó la aprobación de la PSPD fue que los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (SAPS) están atrapados en un círculo vicioso de mala calidad’ en el cual el intervencionismo político y la confusión de roles del Estado genera prácticas de gestión ineficientes en las operadoras y lleva al mantenimiento de bajas tarifas que no garantizan la sostenibilidad de los servicios a largo plazo, repercutiendo negativamente sobre la calidad y cobertura de los servicios y reforzando un mayor intervencionismo político. Para lograr la ruptura de este círculo vicioso, la PSPD plantea la necesidad de la des - intervención política de los servicios a través de tres instrumentos interrelacionados: I) un nuevo arreglo institucional a conformar mediante un nuevo Marco Legal que pauté la adecuada separación de roles y la creación de instancias regulatorias independientes; II) un nuevo modelo prestacional mediante una política y estructura de tarifas que garantice la sostenibilidad económico/financiera de los servicios y, por último, III) la generación de competencia en el sector, primordialmente mediante incorporación de operadores privados que puedan mejorar la eficiencia de los mismos.

Sin embargo, las características estructurales del sector de agua potable y saneamiento, a las que se suman las particularidades de la Región en cuanto a niveles de pobreza, baja capacidad de pago y un importante rezago en las inversiones, implican que el sector no puede ser visto bajo el mismo paradigma que se ha establecido

¹⁷⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Op. Cit.

en otros servicios públicos por redes que guió la implantación de la PSPD y que precisa de su adaptación al sector.

El arreglo institucional propuesto por la PSPD es de difícil aplicación. Las principales dificultades identificadas en el proceso de construcción de las capacidades regulatorias demandadas en la PSPD, se refieren a:

- a) Inadecuación del modelo de regulación por agencia centralizada con la descentralización en las competencias de los servicios presentes en la mayoría de los países de la Región,
- b) Déficit de capacidades técnicas y de la información necesaria para el ejercicio regulatorio.
- c) Asimetrías técnicas y políticas en un mercado fuertemente monopólico, con alta presencia de empresas públicas.
- d) Inadecuación de las normas a la situación real de las operadoras; en particular, a sus deficiencias operativas y gerenciales y a los fuertes rezagos en las inversiones.
- e) Inadecuación de un modelo de regulación único y centralizado frente a la diversidad de modelos de gestión de los servicios.

En particular, para las ciudades intermedias y pequeñas, de alta conflictividad social, y con muy altas necesidades de inversión, en zonas de alta pobreza, y fundamentalmente en las áreas rurales, el modelo se revela como muy poco apropiado. Tres asuntos señalados como fundamentales por la experiencia del propio Banco en la atención de las necesidades de servicios en regiones particularmente pobres, como son: i) la relación de los proyectos con el desarrollo urbano, principalmente en el área urbano marginal; ii) las posibilidades de segmentación del mercado como vía de lograr una relación calidad/precio ajustada a las expectativas y posibilidades de pago de la comunidad, y; iii) la necesidad de profundizar la participación de la comunidad, no son abordadas, dadas las especificidades del sector, por la PSPD.

El Programa de Agua y Saneamiento¹⁷⁶ es una iniciativa conjunta del Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y 15 agencias de cooperación bilateral, que surgió del Decenio Internacional de Agua Potable y Saneamiento Ambiental de los años ochenta¹⁷⁷. Con su participación en actividades en más de 28 países, el Programa apoya los esfuerzos nacionales y locales para ayudar a comunidades de bajos recursos a obtener acceso sostenible a servicios mejorados de agua y saneamiento.

¹⁷⁶ BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

¹⁷⁷ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Op. Cit.

Las actividades del Programa en la Región Andina son apoyadas por las siguientes agencias de cooperación internacional:

- a) Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
- b) Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
- c) Cooperación Técnica Holandesa

Además el informe presenta un diagnóstico del Sector de Saneamiento Básico en el área rural, mostrando los avances en el contexto de la modernización y reforma del Estado; identifica vacíos legales y normativos y las lecciones más importantes de los proyectos que ejecutan el gobierno y las agencias de cooperación. También presenta una propuesta de lineamientos estratégicos que están basados en principios globales y experiencias desarrolladas en otros países y que han demostrado su impacto en la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento implementados en las comunidades rurales¹⁷⁸.

Sobre la cobertura se puede decir que en la década de los 90s, según el censo de 1993, se estimaba que el 70% de la población rural (aproximadamente 5.463.342 habitantes) aun no cuentan con servicios de agua potable y el 89% (aproximadamente 6.946.250 habitantes) no disponen de servicios de saneamiento.

Entre los beneficios que presenta implementar un modelo de evaluación de los organismos internacionales en el país, se encuentra el análisis que se realiza de un conjunto de características que en esta etapa de la investigación solo serán señalados a manera de lineamientos de impacto del PAPT en la población objetivo.

- a) Disminución de la pobreza y la pobreza extrema empleando el enfoque de costos.
- b) Disminución de enfermedades gastrointestinales. Todas las políticas de saneamiento deben estar vinculadas a mejoras en la salud de la población.
- c) Disminución de la mortalidad infantil por enfermedades de tipo infecciosa.
- d) Capacitación en temas de salud y responsabilidad familiar.

¹⁷⁸ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Informe p. cit.

- e) Defensa y garantía del derecho humano al agua desde una visión de respeto a la dignidad humana y empoderamiento del ser humano en sus derechos y responsabilidades.
- f) Formalización de propiedades y predios para acceso al agua.
- g) Revalorización de predios para inversión.
- h) Desarrollo de economías aisladas o excluidas del mercado.
- i) Disminuye inversión en tiempo de recolección de agua abastecida por camiones cisterna o pozos de tierra.
- j) Delimita territorios y comunidades en torno a programas de planificación ordenada de ciudades.
- k) Impulsa la economía mediante las alianzas público – privadas y la ejecución de obras y proyectos de inversión.
- l) Desarrollo de comunidades y ciudades.
- m) Incorpora sectores excluidos en el mercado de acceso al agua potable y el saneamiento.
- n) Impulso de la responsabilidad social en el consumo y cuidado del agua potable, vinculándola a un Programa o Plan Nacional de Recursos Hídricos.
- o) Permite el censo poblacional y contar con estadísticas fiables de población, vivienda y de corte económico.

Todos estos beneficios deben ser medidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a fin de comprobar el real impacto del PAPT a nivel macro y entendiéndolo como política pública de saneamiento en el país.

6.7. Evaluación de saneamiento en el mundo al año 2000

El porcentaje de personas atendidas con alguna forma de abastecimiento de agua mejorado se elevó del 79% (4 100 millones) en 1990 al 82% (4 900 millones) en 2000. Durante el mismo periodo, la proporción de la población mundial con acceso a sistemas de eliminación de excretas pasó del 55% (2900 millones de personas atendidas) al 60% (3600 millones). A principios de 2000, la sexta parte de la población mundial (1100 millones de personas) carecía de acceso a un abastecimiento de agua mejorado y dos quintas partes (2400 millones de personas) carecían de acceso a sistemas de saneamiento mejorados. La mayoría de esas personas viven en Asia y África; menos de la mitad de la población asiática cuenta con acceso a saneamiento mejorado y dos de cada cinco africanos carecen de abastecimiento de agua mejorado¹⁷⁹. Además, los servicios rurales siguen muy retrasados respecto de los servicios urbanos. La cobertura del

¹⁷⁹ Fuente: PNUMA

saneamiento en el medio rural, por ejemplo, no llega a la mitad de la de las zonas urbanas, aunque el 80% de las personas que carece de saneamiento apropiado (2000 millones de personas) viven en zonas rurales (unos 1300 millones de personas sólo en China y la India). Esas cifras resultan aún más chocantes porque reflejan los resultados de más de 20 años de esfuerzos concertados y promoción para aumentar la cobertura.

Una conclusión positiva de la Evaluación 2000 es que la cobertura del saneamiento parece mayor de lo que cabría esperar de las conclusiones de evaluaciones anteriores. Ello se debe a que los datos de la encuesta basada en los consumidores en la Evaluación 2000 incluyen a los hogares que instalaron sus propios sistemas de saneamiento, especialmente en Asia y África. Esas instalaciones no estaban comprendidas en los datos ofrecidos por los proveedores en evaluaciones anteriores.

Aunque entre 1990 y 2000 un número enorme de personas consiguieron acceso a los servicios (unos 816 millones más consiguieron acceso al abastecimiento de agua y 747 millones más a instalaciones de saneamiento), los aumentos porcentuales de la cobertura parecen modestos debido al crecimiento de la población mundial durante ese periodo. A diferencia del saneamiento urbano y rural y el abastecimiento de agua rural, en los que la cobertura porcentual ha aumentado, la cobertura porcentual del abastecimiento de agua en zonas urbanas parece haber disminuido durante los años noventa. Aún más: el número de personas que carecen de acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento se mantuvo prácticamente igual a lo largo de todo el decenio. El sector del abastecimiento de agua y el saneamiento se enfrentará a enormes retos durante los próximos decenios. Se prevé un aumento espectacular de las poblaciones urbanas de África, Asia y América Latina y el Caribe; la población urbana de África se duplicará con creces durante los próximos 25 años, mientras que la de Asia llegará casi al doble. En cuanto a América Latina y el Caribe, se prevé que la población urbana aumentará en casi el 50% a lo largo del mismo periodo.¹⁸⁰

Aunque el mayor aumento demográfico se producirá en las zonas urbanas, hoy por hoy los peores niveles de cobertura corresponden a las zonas rurales. En África, Asia y América Latina y el Caribe, la

¹⁸⁰ Fuente: ONU@Habitat

6.8. La evaluación y las Redes de Políticas Públicas

En la investigación no se podía dejar de mencionar las redes de políticas públicas, que según lo estudiado son las que van a optimizar la evaluación de las políticas públicas y en algunos casos servirán para agilizar el sistema de la evaluación en los programas.

Las redes limitan y facilitan las acciones de las organizaciones. En cambio los conjuntos de organizaciones son aquéllas organizaciones con las que una organización central tiene vínculos directos. Y los grupos de acción son conjuntos de organizaciones que han formado una alianza temporal para un propósito especial y que intentan coordinar sus acciones estratégicas en temas específicos.

Una red consta de una gran cantidad de relaciones entre actores, y puede ser el conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia. Para iniciativas de políticas específicas, sólo deben activarse algunas de estas relaciones para alcanzar las metas formuladas previamente.

Autores han definido a las redes de políticas públicas como un complejo de organizaciones conectadas a las demás a través de dependencias de recursos y distinguidas de las otras por rupturas en las estructuras de dependencia de recursos

Según Klijn¹⁸¹ Las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos.

En el Perú, la política pública del Programa Agua para Todos (PAPT), ha comprendido en su diseño, ejecución, y evaluación, la participación de diversos sectores, por lo que se puede afirmar en esta investigación que se ha corregido en parte los problemas de falta de coordinación entre instituciones, en el que había incidido de forma reiterada el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y que el gobierno ha desarrollado y ejecutado el programa multisectorialmente.

¹⁸¹ KLIJN, E. H.; "Redes de Políticas Públicas: Una visión general"; Editorial Managing Complex Networks Sage; Londres; Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; 1998; páginas 12 - 34

Sin embargo, en lo relativo a las redes de políticas públicas, podemos decir que no es ninguna novedad el uso de este sistema en las políticas públicas, y que los gobiernos a lo largo del siglo XX siempre han intentado de una u otra forma, el trabajo coordinado. Actualmente, con herramientas avanzadas de comunicación como la Computadora e Internet, las coordinaciones e informaciones son mucho más rápidas y eficaces Sin embargo, una óptima evaluación multisectorial dependerá de cómo esté articulado el conjunto de instituciones. La efectividad de la evaluación de programas de políticas públicas dependerá mucho de los siguientes factores:

- a) Que se asigne a una Institución eje el agrupamiento y centralización de todas las evaluaciones de los distintos sectores del Programa Agua para Todos, y que en definitiva ese sería el objetivo principal de las redes de políticas públicas, que deben servir a un mejor control en la evaluación.
- b) Las políticas públicas, deben ser evaluadas, valoradas e interpretadas, primero de manera individual, para posteriormente hacerlo de manera conjunta con la finalidad de hallar mejores resultados en el análisis y evaluación, y de este modo plantear nuevas estrategias modificando y mejorando las actuales.

Análisis de la Tesis

En esta parte se busca sustentar las premisas que fueron planteadas en la formulación del problema, así como dar respuesta a las preguntas de investigación a través del análisis de las hipótesis que fueron planteadas. Si bien a lo largo de la investigación se ha estudiado cada una de las hipótesis y afirmaciones planteadas, es necesario sistematizar dicho conocimiento a fin de permitir que lo analizado pueda aportar en la mejora del Programa Agua para Todos y en la promoción de la evaluación de políticas públicas como alternativa de retroalimentación de los programas sociales que existen en nuestro país.

Problemas planteados

- 1. El Programa Agua para Todos no cuenta con una evaluación integral que pueda llegar a conclusiones claras respecto a su formulación, implementación y resultados.**

Conforme se ha demostrado en el capítulo III referido al Programa Agua para Todos, se han realizado evaluaciones al PAPT en base a su presupuesto y objetivos que se encuentran dentro del proceso de formulación. Las evaluaciones realizadas únicamente comparan lo propuesto en la formulación del PAPT con lo declarado por los ejecutores en el Sistema de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Estas evaluaciones corresponden a una evaluación de tipo programa que no estudia cada una de las etapas del ciclo de políticas desde el enfoque tradicional, es decir para estas investigaciones es irrelevante el contexto político, social y económico en el que se da esta política pública. No se toma en consideración los antecedentes de cómo surge el problema, como llega a ser parte de la agenda política, ni las variables que afectan el proceso de formulación e implementación. Por último no se enfoca en el impacto de la política pública, lo cual favorecería su retroalimentación.

Esto además en la tesis se ve reflejado no sólo por el estudio de las evaluaciones realizadas sino también por las diferencias entre la evaluación de una política pública y un programa.

- 2. El Programa Agua para Todos no cuenta con una evaluación integral como política pública ni se ha definido su naturaleza como programa de inversión o como política pública.**

En el capítulo II y III se demuestra que el Programa Agua para Todos es una política pública de saneamiento en el Perú. Con esto no se pretende desconocer su naturaleza de programa de inversión, pues nace como tal y en el plano formal es un programa, sino que se plantea que también puede ser identificado como una política pública y por ende evaluado como tal. La evaluación como política pública no es excluyente sino que puede ser paralela a la que se realiza como programa, buscando de esta forma que ambas sincronicen esfuerzos en una cooperación mutua.

En la tesis, la idea de que la política pública nace como una construcción teórica por parte del investigador está sustentada en el estudio de Giandoménico Majone, el cual sirve de base para la investigación. El análisis y posteriores reflexiones a partir de esta definición son producto del estudio realizado en la tesis.

3. La evaluación realizada al Programa Agua para Todos toma en consideración únicamente el presupuesto por lo cual presenta limitaciones en cuanto al proceso de implementación y resultados.

La evaluación externa realizada al PAPT se basa no sólo en el presupuesto y en la inversión realizada, sino además en el cumplimiento de los objetivos que se plantean, aunque según el propio informe estos no han sido planteados claramente. Esta afirmación se encuentra en el capítulo III de la investigación referida al Programa Agua para Todos, donde se estudia la evaluación del Ministerio de Economía y Finanzas, haciendo énfasis en las conclusiones y recomendaciones en las que se señala algunas deficiencias especialmente en lo relativo a que el PAPT no establece metas, objetivos e indicadores precisos, y que no se puede apreciar si hay buenos resultados, porque no existe un sistema de evaluación técnico, integrado y central. Además el sistema de evaluación que utiliza el PAPT únicamente registra la información de proyectos por ejecutar y ejecutados, por lo que no se le puede denominar sistema de evaluación, sino sistema de registros de proyectos.

Finalmente al estudiar el sistema de evaluación y seguimiento del PAPT se demuestra que este se avoca en particular a la aprobación y ejecución de los proyectos, olvidando los aspectos técnicos institucionales que son las que van a conducir a evaluar el resultado y el impacto en la población.

4. Los resultados de la evaluación del presupuesto efectuada al Programa Agua para Todos señalan que no existe una definición clara sobre la finalidad, objetivos, metas, propósito, indicadores y componentes del PAPT.

Esto se demuestra en el estudio a la evaluación realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Estas afirmaciones están basadas en la reconstrucción de un marco lógico que debería tener el PAPT. Es imposible medir resultados del PAPT si no se define claramente cuáles son estos, por lo cual en última instancia la evaluación que se realiza actualmente está en función de la evaluación de los proyectos que lo componen, es decir, se evalúa cada uno de los proyectos de inversión implementados en el marco del PAPT, pero no se evalúa al PAPT como política pública global.

Lo manifestado aquí se detalla en el capítulo III, al estudiar las evaluaciones al PAPT

5. No existe un único modelo de evaluación de políticas públicas lo que hace más difícil la comparación entre experiencias exitosas por los criterios de evaluación utilizados.

La evaluación de políticas públicas como se demuestra en el capítulo IV se ha estudiado y desarrollado en los países “desarrollados” o que pertenecen a la OCDE. Justamente en estos países se ha desarrollado abundante teoría sobre la evaluación de políticas públicas la cual engloba modelos de evaluación. Si bien no existe un modelo único de evaluación, muchos de los modelos existentes coinciden en técnicas y herramientas, las cuales son la esencia de la evaluación. A lo largo de la investigación, específicamente en el capítulo IV se demuestra que no es difícil la comparación de experiencias exitosas de evaluación por la existencia de diversos modelos sino por las diferencias existentes entre los objetos que se estudian, es decir las realidades a las cuales se aplica la investigación discrepan considerablemente por lo cual es necesario establecer parámetros de similitud entre las unidades de análisis a fin de realizar cambios mínimos de adaptabilidad en el modelo de evaluación de que prefiera aplicar.

6. El modelo de evaluación de políticas públicas que utilizan los organismos internacionales no ha sido muy desarrollado y estudiado en el país lo que impide el análisis de experiencias exitosas implementadas en los países que pertenecen a la OCDE

El Perú no tiene una cultura de evaluación de políticas públicas, por el contrario la evaluación incluso de programas es vista como un excesivo control, como una intromisión de instituciones ajenas y a fin de cumplir con los procedimientos de control existentes se realiza una evaluación superficial de programa casi como una formalidad. En último caso estas evaluaciones no aportan nada nuevo al programa o a la política pública a fin de mejorarla. La importancia de la evaluación de políticas públicas radica en la retroalimentación que le origina al programa o política implementada.

Esta tesis es un primer intento de evaluación de un programa de inversión entendido como política pública utilizando herramientas y técnicas propias de la evaluación que realizan los organismos internacionales por lo cual busca romper con el paradigma expresado como problema de que la falta de estudio impide su implementación en el país.

Análisis de las Hipótesis formuladas

Hipótesis Principal

El Programa Agua para Todos se presenta como una política pública de saneamiento incompleta y con un alto grado de incertidumbre política respecto a su continuidad en la medida que sus objetivos no fueron formulados de forma correcta de acuerdo al modelo integral de los organismos internacionales.

En el capítulo III se demostró mediante el estudio de la evaluación realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas que el Programa Agua para Todos no cuenta con una finalidad, objetivos, metas, propósitos, indicadores y componentes claros, esta situación ha generado que sea difícil medir el éxito del PAPT y que a su vez la falta de resultados concretos a nivel de política pública pueda llevar a la eliminación o suspensión del PAPT. Hoy en día esta situación se ve reforzada por el D.S. 002-2012-VIVIENDA que de una u otra forma con la creación del Programa Nacional de Saneamiento Rural, genera una restructuración del PAPT.

La evaluación integral de las políticas públicas permite detenernos en cada una de las fases de la construcción teórica realizada por el analista sobre las políticas públicas y de esta forma comprobar que el PAPT nace como una propuesta electoral de un partido político determinado, lo cual implica que una acción necesaria para garantizar la continuidad del PAPT es su consolidación como política de Estado y para que esto suceda es necesario que se fijen bases sólidas en cuanto a objetivos, metas, finalidad etc. Esta

etapa que corresponde en un enfoque tradicional a la formulación debe ser reestructurada. La reestructuración en este caso puede ser entendida como una actualización de origen permitiendo evaluar el PAPT y consolidar su existencia.

Al no definirse de una manera concreta y clara los objetivos del programa, y sus indicadores precisos, se tiene cierto grado de incertidumbre en cuanto a sus resultados debido al exceso de gastos de inversión, beneficios reales del PAPT entre otros, Se debe incluir para la evaluación, a un equipo especializado en lo técnico – político y social. Tecnocracia económica sí la hay en el Perú, lo que no hay es una tecnocracia social que va a ayudar a focalizar mejor la evaluación de los Programas y Políticas Públicas de saneamiento.

La inversión en saneamiento y acceso al agua logra una cierta sostenibilidad en el tiempo debido a que es un servicio necesario que soluciona el problema de una determinada población que carece o carecía de este servicio y ese ha sido desde un principio el objetivo del PAPT, como puede observarse en el capítulo III de esta investigación, sin embargo si bien la continuidad de la inversión en saneamiento está garantizada, no se puede decir lo mismo del PAPT que como programa está sujeto a la voluntad política.

Hipótesis Secundarias

El Programa Agua para Todos es una política pública que sin embargo, ha sido considerada y evaluada como programa de inversión lo cual ha generado que no exista una diferenciación técnica entre evaluación de políticas públicas y evaluación de programas de inversión al momento de su evaluación.

En el capítulo II y III de la investigación se demuestra que el PAPT es un programa de inversión pública y que ha sido evaluado como tal, sin embargo se ha planteado y se ha demostrado a través de un estudio de la evolución de las investigaciones realizadas sobre las políticas públicas que el PAPT puede ser perfectamente entendido como una política pública en la medida que estas son identificadas en base a las necesidades de operación del investigador.

El PAPT siendo una Política Pública social y un Programa social ha sido enfocado desde el principio desde el punto de vista económico, creado con la finalidad de solucionar un problema de acceso al agua de calidad y a bajo costo, reduciendo de este modo el alto costo por su acceso que tenían los pobladores carentes de este elemento, sin embargo a parte de la reducción de costos puede ser evaluado también desde la perspectiva de mejoras de

salud o disminución de enfermedades infecto contagiosas, de satisfacción personal etc.

El modelo de evaluación de políticas públicas utilizado para evaluar el Programa Agua para Todos a nivel nacional entre los años 2006-2010 no permite determinar la eficiencia en la implementación, control, objetivos alcanzados e impacto del mismo.

El sistema de evaluación y monitoreo del PAPT, se basa especialmente, en el registro de información de los proyectos en proceso y ejecutados en un sistema informático y estadístico denominado SISEM. En este sistema informático únicamente se recolecta la información del avance y término de las obras más no sirve para interrelacionar información que permita un análisis del PAPT en su conjunto. Este software no mide el impacto en la población objetivo ni proporciona información que permita mejorar el PAPT.

Como se demuestra en el capítulo III de la investigación, en última instancia este software transforma la evaluación en un control de cuentas o una declaración jurada de las obras y proyectos que se realizan en nombre del PAPT.

Al darse esta situación no se puede conocer el impacto ni medir los objetivos y metas del PAPT de una forma fiable y válida que en última instancia es la información que verdaderamente se necesita a fin de ampliar las medidas que permitan llevar los servicios de agua potable y saneamiento a los sectores de la población que más lo necesitan.

El modelo de evaluación de políticas públicas de los organismos internacionales no ha sido desarrollado en el Perú generando atraso técnico en el proceso de políticas públicas en el país.

En la presente Tesis se ha abordado ampliamente sobre la temática de la evaluación de Políticas Públicas, especialmente en torno al Programa Agua para Todos, planteada durante el segundo gobierno de Alan García Pérez. Se ha puesto énfasis en las estrategias propuestas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y también las sugerencias de organismo Internacionales tales como la ONU y otros estudios de índole privado que han enriquecido esta investigación recogiendo para ello las experiencias de los países miembros de la OCDE. Tras el estudio detallado de cómo se definen, diseñan y ejecutan las políticas públicas, para ser evaluadas ex ante o ex post, creemos que el Programa Agua para Todos como política pública ha contribuido a aplacar un problema agudo que aquejaba a la gran mayoría de pobladores, especialmente en la zona rural.

El Programa Agua para Todos, es una política pública de importación de otros modelos extranjeros, especialmente de países desarrollados de la OCDE; y que recogió las sugerencias de evaluaciones de políticas públicas de los distintos organismos internacionales. Sin embargo, lo positivo de este programa es haber tomado en cuenta la realidad política social del Perú, por lo que esta política pública surgió de un consenso con las organizaciones políticas tales como: CONAPUP y SUTESAL, quienes se opusieron a la privatización del agua en Lima y Callao y que planteaban una asociación público-privada de complemento en los servicios de saneamiento e infraestructura.

Los beneficios que ofrece evaluar políticas públicas siguiendo modelos utilizados en otros países que han tenido éxito se encuentran principalmente en la mejora de las políticas implementadas y en el alto nivel de tecnicidad que significa ello. No se puede dejar de mencionar que estos modelos deben ser evaluados con precaución antes de implementarlos, buscando siempre la coherencia de estos con la realidad a la cual se aplica.

Por lo general los sectores que ejecutan proyectos, envían informes trimestrales al Banco Mundial, entidad que se encarga de realizar sus evaluaciones; sin embargo, es urgente e indispensable que nuestro país cuente con una Agencia o Comisión especializada en materia de evaluaciones de Políticas Públicas que convine lo político con lo técnico y que tenga responsabilidad asignada por ley de no sólo evaluar los gastos públicos de inversión y la cantidad de proyectos ejecutados, sino la eficiencia de la aplicación de las políticas públicas.

En el país, siguiendo la experiencia internacional es positivo promover la creación de Agencias privadas y públicas de Evaluación, así como también la de Consultores independientes sin vínculos al Estado ni a los organismos internacionales. Esto permitirá el desarrollo de la evaluación en el Perú y en última instancia el mejoramiento de todas las políticas que se implementan a través de programas y proyectos.

El sistema de evaluación en los países que integran la OCDE, es mucho más serio y responsable, ya que se han creado Agencias especializadas en Evaluación de Políticas Públicas y también los gobiernos trabajan con Agencias privadas de evaluación. Debemos tener en cuenta que estos países cuentan con Parlamentos fuertes, en el que se evalúan las Políticas Públicas. Pero que sin embargo, estos países aún tienen problemas más agudos como consecuencia de la aplicación de sus políticas públicas

CONCLUSIONES

1. Las políticas públicas no existen de forma material u observable directamente sino que necesitan de la construcción teórica del analista, de la abstracción analítica que realiza este para identificarla y darle un contenido.
2. Es favorable que determinadas acciones del Estado (programas y proyectos que implican una inversión considerable o que se espera que tengan un impacto importante en la población) sean analizados como política pública en un sector determinado; de esta forma, con fines de análisis se puede construir una evolución o ciclo de etapas diferenciables, lo que contribuiría a mejorar la política pública al momento de su evaluación.
3. Existen diversas diferencias entre la evaluación que se aplica a un programa de inversión y la evaluación que se realiza a una política pública. En la tesis se ha demostrado que no se tratan de evaluaciones opuestas y contrarias sino de complementarias. No se puede desligar una de la otra para conocer el real funcionamiento de la acción política implementada y de los resultados e impacto que tiene.
4. En el Perú se viene ejecutando únicamente el modelo de evaluación de programas, la cual se ha desvirtuado a tal punto de considerar únicamente el gasto realizado en comparación con lo presupuestado. La evaluación en el país como en la mayoría de países sub-desarrollados constituye una carga, una fiscalización o auditoría a jefe de proyecto o a la institución responsable.
5. Existen iniciativas en el país por implementar la evaluación de políticas públicas, sin embargo esta idea aún no está muy definida en la medida que los políticos quienes en último momento toman las decisiones no perciben de forma clara la diferencia entre programas y políticas públicas. Estas iniciativas en último momento terminan por convertirse en una mezcla entre seguimiento y monitoreo con rendición de cuentas.
6. La Ciencia Política en el Perú aún no ha aportado lo necesario para transformar la realidad actual y elaborar parámetros conceptuales y de medición para diseñar y moldear un modelo de evaluación de políticas públicas que recoja las experiencias de los organismos internacionales, de los países pertenecientes a la OCDE y de las sociedades de evaluación a nivel internacional y que tenga en consideración la realidad nacional diferente en su geografía y cultura.

7. El acceso al agua potable y el saneamiento es y debe ser siempre un derecho humano reconocido por todos los Estados quienes deben asegurar su abastecimiento y acceso a todos los ciudadanos. El agua es necesaria para el desarrollo integral de la persona humana.
8. Las políticas de acceso al agua y de saneamiento deben tener en consideración la escasez del recurso y más aún en zonas como Lima que se encuentran situadas en desiertos y donde la obtención de este recurso es más difícil.
9. El Programa Agua para Todos es un programa de inversión pública del sector saneamiento que tiene como objetivo general ampliar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento a todo el país de forma especial a los sectores excluidos, sin embargo su finalidad real es introducir al mercado del acceso de agua y saneamiento al sector de extrema pobreza. Esta finalidad debe ser deducida del estudio pues en su formulación no se ven objetivos ni la finalidad de forma clara sino un reflejo de la propuesta electoral del entonces candidato Alan García Pérez en las elecciones presidenciales del año 2006.
10. El verdadero objetivo del Programa Agua para Todos como programa de inversión es reducir los subsidios sociales en este sector a la población de extrema pobreza e incrementar los subsidios cruzados.
11. El Programa Agua para Todos es evaluado actualmente a nivel de proyectos mediante el seguimiento y control final de la ejecución de obra y del control presupuestal y de gasto. Esta información es registrada en un sistema informático denominado SISEM. Aparte se ha realizado una evaluación sobre el diagnóstico y formulación a nivel macro del PAPT como programa. No se ha realizado una interrelación entre esta información recaudada y las aproximaciones al PAPT como programa entre las cuales se puede citar la realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas, la realizada por el CEVAL y el diagnóstico y propuesta de Hernán Garrido Lecca para la CEPAL.
12. No se ha evaluado al PAPT como política pública del sector saneamiento por lo cual se desconoce a ciencia cierta el impacto y los beneficios que el programa ha tenido en la población. El acceso al agua potable y al saneamiento no garantiza el éxito del proyecto sino la realización de una actividad siguiendo un modelo. Esta misma actividad que son las obras realizadas se han podido ejecutar siguiendo otro modelo y no necesariamente el PAPT por lo cual las evaluaciones que se han realizado son más contrastaciones entre lo que se planteó y si se logró o no.
13. La evaluación de políticas públicas se ha estudiado, desarrollado e implementado en países desarrollados que para esta investigación pertenecen a la OCDE. Este modelo ha sido impulsado y exportado a varios países utilizando como medio a los organismos internacionales quienes han actuado en muchos casos como un valioso aporte en la cooperación técnica.

- 14.No existe un modelo único y reconocido de evaluación de políticas públicas utilizado por todos los organismos internacionales, sino más bien estos utilizan distintas herramientas, instrumentos y técnicas que tienen ventajas y desventajas, sin embargo en la mayoría de los casos resultan eficientes para medir el impacto de las políticas públicas, más aún cuando estas herramientas están constantemente sometidas a análisis y estudio a fin de garantizar y optimizar una evaluación adecuada.
- 15.Las herramientas utilizadas por los organismos internacionales no pueden ser implementadas de forma ciega en el Perú, sino que se deben estudiar y analizar detenidamente asegurando su compatibilidad con la realidad nacional.
- 16.La función de la evaluación ha remplazado desde la rendición de cuentas al aprendizaje. La evaluación no es control ni auditoría, sino un instrumento al servicio del aprendizaje en la planificación y en la gestión. La evaluación no es control, debe utilizarse para el aprendizaje y el apoyo a la toma de decisiones. Debemos entender que “evaluamos para mejorar”.
- 17.El PAPT es una política pública de tipo social que está enmarcada de acuerdo a la realidad socio-económica del país. Forma parte de su tiempo histórico, de su entorno institucional y de las redes sociales en las que se formula. Hasta Junio del 2009 el programa Agua Para Todos ha elaborado 2094 proyectos y ha invertido cuatro millones setecientos cuarenta mil seiscientos ochentaicuatro y 00/100 nuevos soles (S/. 4'740,684) a nivel nacional; en Lima, existen 349 proyectos que benefician a un millón ciento ochentaun mil novecientos ochentaseis personas (1'181 986) y cuentan con un financiamiento de un millón setecientos seis mil ochocientos setentaiese y 00/100 nuevos soles (S/. 1'706 877)
- 18.La implementación exitosa de una política pública no consiste solamente en la repetición mecánica de un conjunto de procedimientos establecidos, sino que supone también capacidad de adaptación y compromiso con los valores previamente asumidos. El tema de la ética en la evaluación ha sido desarrollado en países de la OCDE como Estados Unidos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Canadá y Australia. Actualmente existen parámetros de ética en la evaluación.
- 19.Para evaluar un Programa o Política Pública es conveniente adaptar diversos modelos que nos ofrezcan resultados concretos para lo que queremos. Todo modelo ofrece respuestas parciales, por lo que se recomienda emplear combinaciones de todos en cuanto a herramientas y técnicas. Los modelos de consecución de objetivos son importantes en cuanto a su aspecto democrático, ya que se basan en la cadena de control parlamentario, sin embargo no son infalibles

20. La evaluación orientada al cliente o usuario resulta de utilidad para los servicios gubernamentales como en este caso puede considerarse al Programa Agua para Todos.
21. La evaluación no es el último paso a realizar en el proceso de ejecución de una política, sino que debe estar presente desde el inicio, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos de la actuación pública.
22. La evaluación de políticas públicas desde el modelo de los organismos internacionales ayuda a estudiar el PAPT desde distintos enfoques, interrelacionando la información que se tiene del mismo. Este modelo permite distinguir beneficios e impacto del PAPT que se pueden analizar en diferentes dimensiones. Estos beneficios son diversos pero para la investigación solo se han analizado algunos.
- a) Disminución de la pobreza y la pobreza extrema empleando el enfoque de costos.
 - b) Disminución de enfermedades gastrointestinales. Todas las políticas de saneamiento deben estar vinculadas a mejoras en la salud de la población.
 - c) Disminución de la mortalidad infantil por enfermedades de tipo infecciosa.
 - d) Capacitación en temas de salud y responsabilidad familiar.
 - e) Defensa y garantía del derecho humano al agua desde una visión de respeto a la dignidad humana y empoderamiento del ser humano en sus derechos y responsabilidades.
 - f) Formalización de propiedades y predios para acceso al agua.
 - g) Revalorización de predios para inversión.
 - h) Desarrollo de economías aisladas o excluidas del mercado.
 - i) Disminuye inversión en tiempo de recolección de agua abastecida por camiones cisterna o pozos de tierra.
 - j) Delimita territorios y comunidades en torno a programas de planificación ordenada de ciudades.
 - k) Impulsa la economía mediante las alianzas público – privadas y la ejecución de obras y proyectos de inversión.
 - l) Desarrollo de comunidades y ciudades.
 - m) Incorpora sectores excluidos en el mercado de acceso al agua potable y el saneamiento.
 - n) Impulso de la responsabilidad social en el consumo y cuidado del agua potable, vinculándola a un Programa o Plan Nacional de Recursos Hídricos.
 - o) Permite el censo poblacional y contar con estadísticas fiables de población, vivienda y de corte económico.

RECOMENDACIONES

1. El Estado debe continuar con las campañas de concientización a la población en general sobre la escasez del agua y de los recursos hídricos que permitan un mejor aprovechamiento de los mismos. Estas campañas deben realizarse en coordinación y cooperación con el sector privado.
2. Se debe dar cumplimiento estricto a la Ley N° 26338 que declara los servicios de saneamiento de necesidad preferente y de interés nacional en la medida que el acceso al agua y el saneamiento es un derecho humano inalienable. Se debe adoptar la propuesta de la Defensoría del Pueblo de considerar mediante Ley el Derecho al agua a fin de darle mayor relevancia y garantizar su respeto.
3. El modelo tradicional de evaluación de programas que se aplica en todos los programas sociales del país debe ser revisado y enfocado teniendo como fin último el ciudadano.
4. El Estado en todas sus instituciones, programas y proyectos debe crear y fortalecer una cultura de evaluación que permita el mejoramiento continuo de todas las políticas implementadas. Es necesario desterrar la idea de la evaluación como simple control y auditoría.
5. La normatividad sobre políticas (programas y proyectos) sociales debe ser más flexible en cuanto a implementación permitiendo al responsable mayores alternativas que pueden resultar beneficiosas para la política. La única forma en que las normas pueden ser más rígidas es en cuanto al presupuesto que permita mayor transparencia, sin embargo los procedimientos de implementación deben ser más flexibles.
6. Es urgente implementar un modelo de evaluación de políticas públicas en el Perú que permita conocer la eficiencia real de las políticas implementadas no solo en base al presupuesto y el gasto sino sobre todo al impacto y los beneficios que esto puede traer para la población objetivo. Este modelo que se implemente debe tener en consideración la interrelación natural existente entre todas las políticas y programas sociales que se implementan a fin de tener un marco claro de beneficios e impacto que aísle otras variables que pueden influenciar en la medición del impacto.
7. La tesis propone tomar como marco de evaluación el modelo que vienen implementando los organismos internacionales por criterios de estudios, mayor desarrollo, constante evolución y autoevaluación de las técnicas y herramientas utilizadas. Este modelo sin embargo no puede ser adoptado por el país de forma ciega sino que debe ser

estudiado. La tesis es una primera iniciativa por estudiar el modelo a fin de aplicar los beneficios que puede tener en la evaluación de las políticas nacionales.

8. Resulta necesario evaluar el Programa Agua para Todos como política pública a fin de conocer su impacto, beneficios y resultados reales en la población objetivo y no únicamente considerarlo exitoso indicadores cuantitativos como número de familias abastecidas y número de redes construidas. Actualmente se ha modificado atribuciones y componentes del PAPT cambiando incluso su nombre sin embargo poco se ha hecho por mejorar los criterios de evaluación. Ante esto tenemos una continuidad de un programa que no se sabe si está realmente afectando de forma correcta a la población objetivo.
9. Es necesario contar con un organismo técnico – político que se responsabilice de la evaluación de las políticas públicas en el país a través del análisis académico aplicado. Esta evaluación que realizar este organismo no debe constituir un control de gasto y ejecución presupuestal en la medida que ya existen instituciones que realizan ello como el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República; ni debe encargarse de la ejecución de programas de inversión y políticas sociales como podrían ser los Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social o la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta tesis está en contra de la creación desmedida de instituciones que generan gasto público innecesario y expanden el Estado a niveles insostenibles, por el contrario se cree necesario fortalecer instituciones a través de responsabilidades reales y necesarias y fortalecer capacidades de funcionarios y técnicos a través de la capacitación y actualización. En ese sentido se considera que el CEPLAN puede ser la institución que se responsabilice de la evaluación de políticas públicas, entendiendo esta como la búsqueda de retroalimentación y aporte necesarios y beneficiosos para las políticas que se han implementado.
10. Se considera necesario que el CEPLAN con las atribuciones que se le pretende asignar esté compuesto por técnicos en economía, ciencia política, ingeniería entre otras disciplinas que permita sentar las bases de conocimiento técnico de la institución y representada por funcionarios con atribuciones políticas que a través de una comunicación política efectiva ponga en agenda las recomendaciones obtenidas del CEPLAN.
11. El CEPLAN debe capacitar y actualizar a las autoridades elegidas democráticamente en elecciones legislativas, regionales y municipales en el proceso de las políticas públicas, específicamente en las referidas a la evaluación. Esta labor se vuelve necesaria e indispensable en el Legislativo a fin de reestructurar las comisiones actuales y que todas las comisiones por sector estén capacitadas en la evaluación de políticas públicas. Este modelo se aplica en todos los países de la OCDE, la evaluación y control parlamentario.

12. Como medidas de emergencia en el PAPT se debe interrelacionar la información obtenida y recopilada en el SISEM a fin de darle una utilidad a la evaluación de programa y no solo tenerla como una declaración jurada de los proyectos realizados.
13. Estudiar los resultados e impacto de los proyectos implementados a un nivel macro y la forma en que esto contribuye al PAPT como política pública nacional.
14. Los politólogos en el país deben estudiar y aportar al desarrollo del conocimiento de las políticas públicas en todas sus fases y etapas. Por el tema de investigación se recomienda específicamente el proceso de evaluación. Para ello debe tener presente las experiencias exitosas de los organismos internacionales, de los países miembros de la OCDE y de las sociedades internacionales de evaluación, pero considerando la realidad nacional, específicamente su geografía y cultura.
15. La Ciencia Política debe aplicarse en base a estudios que combinen la metodología cuantitativa y cualitativa en el campo de las políticas públicas. La tendencia de la Ciencia Política norteamericana y su influencia en todos el mundo (incluido el Perú) ha llevado como indica Sartori al desarrollo de conocimiento inútil basado solo en cifras y olvidando aspectos realmente importantes como la utilidad, el impacto y los beneficios reales de las políticas; y en el peor de los casos olvidando al mismo ciudadano y ser humano.

GLOSARIO

ACTOS DE GESTIÓN: Se distingue entre los actos de gestión privada, que son los que la administración pública realiza, no como tal, sino como persona de derecho privado y los actos mixtos de gestión pública y de autoridad que son los que realizan las entidades administrativas a mérito de su doble personalidad y con motivo de la prestación de servicios públicos de interés social. Entre los primeros, cabe citar los contratos de venta, locación o disposición de bienes integrantes del patrimonio disponible del Estado, y entre los segundos, los contratos de derecho público: contratos de concesión de servicios públicos, de obras públicas, etc. Se opone a Actos de autoridad.

ACTOS DE GOBIERNO: Los que se ejercen por el Poder Ejecutivo del Estado, sin más contralor y responsabilidad -en principio- que la política.

AGUA: El agua es un compuesto de oxígeno e hidrógeno, líquido, transparente, incoloro, en pequeñas cantidades y verdoso en grandes masas y sin olor ni sabor, que forma la lluvia, los ríos, los lagos y los mares.

ANALISTA POLÍTICO: Son personas, y/o autoridades que intervienen en el estudio de la realidad de los problemas públicos y que plantean soluciones. Una persona capaz de analizar los acontecimientos políticos, esto es, de descomponerlos en sus últimas unidades de sentido, explicarlos del modo más objetivo posible y volver a ensamblarlos para ofrecer después una interpretación de esos acontecimientos que tenga autoridad, es decir, que sea creíble, desinteresada y productiva. "Del modo más objetivo posible" quiere decir que, desconfiando de la existencia de la Objetividad (y mucho más de quienes dicen ejercerla), se trata de acercarse a ella en el entendimiento de que es algo deseable.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: Constituido en el año 1959 con la finalidad de acelerar el proceso de integración económica de América Latina y promover el desarrollo económico mediante operaciones de préstamos o de asistencia técnica. El capital del Banco se formó con el aporte financiero de todos los países latinoamericanos. Su sede está en Washington, Estados Unidos de Norteamérica

BIEN JURÍDICO: El Bien Jurídico hace referencia a los bienes, tanto materiales como inmateriales, que son efectivamente protegidos por el Derecho, es decir, son valores legalizados: la salud, la vida, etc.

CRÉDITO DE PROGRAMA: Es un préstamo externo concertado a una baja de interés y a largo plazo, con el objeto de financiar un mayor número de importaciones o de proyectos, que con sus recursos propios no es posible ejecutarlo y que el Estado necesita para ayudar, mejorar, o extender sus programas de Desarrollo económico y social. Estos préstamos son otorgados por Organismos Internacionales de Desarrollo generalmente, tales como el BID, el Banco Mundial y otros de cooperación. Cuando estos préstamos se realizan para aplicarlos a obras específicas tales como la construcción de un reservorio, de una carretera, del desarrollo y mejoramiento de un determinado cultivo o crianza de ganado, un sistema de riego, etc. Se les da el nombre de préstamos de proyecto.

DERECHO PERSONAL: Equivale a “Derecho creditorio”, esto es, el que atribuye a su titular (el acreedor) la facultad de exigir de otra persona (el deudor) una prestación que puede consistir en dar, hacer o no hacer una cosa.

ECONOMÍA DE MERCADO: Es un sistema económico en el cual los recursos de la producción son de propiedad privada. Las decisiones económicas están descentralizadas y cada miembro de la población económicamente activa puede elegir su trabajo en forma independiente. De igual manera, las personas y familias pueden decidir libremente acerca de los bienes y servicios que desean comprar con sus ingresos monetarios. En igual forma, las empresas son las que deciden qué es lo que van a producir; cómo van a producir, y dónde van a vender o colocar su producción. Todo el sistema se coordina y se enlaza por medio de una red de mercados y precios.

ESTADO MODERNO: Locución con la se caracteriza al Estado que se origina en el Siglo XIX, y cuyas notas salientes son, la juridicidad y la democracia. En cuanto el “Estado moderno” o “Constitucional” puede llamarse también Estado de Derecho”. En tanto encarna el ideal democrático, se habla del “Estado popular”. Federico Neumann señaló esta doble característica con estas frases: “El Estado no lo puede todo” y “El Estado somos nosotros (Radbruch).

INFRAESTRUCTURA: Infraestructura es una expresión transferida de las ciencias naturales a las ciencias sociales. Según la Real Academia de la

Lengua, significa: conjunto de trabajos subterráneos de una construcción: la infraestructura de un puente. Todo lo que está debajo o sirve de base a la estructura propiamente dicho. Esta definición tiene muchas interpretaciones. De conformidad con la traducción literal del inglés, la infraestructura se refiere a los elementos que sustentan un complejo. Pero, en la actualidad su acepción o significado es más amplio, pues no solamente se consagra a la organización de bienes materiales o tangibles, sino que considera, además, aspectos fundamentales como la educación, la cultura y las instituciones. La infraestructura como base de la estructura, que representa aquello que es más permanente (en contraposición a coyuntura que es aquello que se transforma), tiene que dedicarse a la organización de bienes materiales que constituyen la base esencial e indispensable del desarrollo económico y social armónico.

NACIONALIDAD: Es el vínculo que une a una persona con un Estado, haciéndolo miembro de su pueblo, con los derechos y deberes correspondientes a dicha condición. La prueba de la nacionalidad es la partida de nacimiento, en donde se pueden comprobar los elementos, ya sean territoriales o aún de nacionalidad de los padres. Pero también pueden obrar otros documentos; sobre todo, el que acredite el servicio militar u otros cargos públicos vinculados a la nacionalidad.

NE BIS IN IDEM: Se define al ne bis in ídem como: “Nadie puede ser enjuiciado por los mismos hechos que hayan sido juzgados por resolución firme de un tribunal penal”. Mientras que el non bis in ídem, como “Nadie puede ser juzgado doblemente por un delito” De acuerdo a estas definiciones, se entiende que el ne bis in ídem tendría mayor amplitud de concepto, pues habla de “los mismos hechos” mientras que el segundo es más restrictivo, pues sólo se refiere a “delitos”; sin embargo, cuando se analiza las ejecutorias supremas nacionales como internacionales, se observa que ambos conceptos se usan indistintamente, pues sus efectos tienen la misma trascendencia, “no dos veces de lo mismo”.

RECURSO NATURAL: Se denominan recursos naturales a aquellos bienes materiales y servicios que proporciona la naturaleza sin alteración por parte del ser humano; y que son valiosos para las sociedades humanas por contribuir a su bienestar y desarrollo de manera directa (materias primas, minerales, alimentos) o indirecta (servicios ecológicos).

REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Se define como grupos de organizaciones o conjuntos de relaciones inter organizacionales.

POLÍTICA: El diccionario de la Lengua Española lo define como el Arte de gobernar una nación. Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. Cortesía, urbanidad. Habilidad para lograr un fin.

SEDAPAL: es una empresa estatal de derecho privado, íntegramente de propiedad del Estado, constituida como Sociedad Anónima, a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera. Sus servicios son de necesidad y utilidad pública y de preferente interés social.

Bibliografía utilizada en el Glosario¹⁸²:

Libros:

RAMIREZ GRONDA, Juan D: "Diccionario Jurídico": Editorial Claridad S.A.; Séptima Edición; Buenos Aires, Argentina; 1976; páginas 34, 144.

CARRANZA CÁRDENAS, Octavio: "Pequeña enciclopedia de economía moderna"; Editorial Ministerio de Guerra; Primera Edición; Lima, Perú; 1980; páginas 56, 143, 186.

SOPENA - Rancés: "Diccionario ilustrado de la Lengua española"; Editorial Ramón Sopena S.A.; Barcelona, España; 2000; página 23.

Direcciones Web:

<http://www.iberfinanzas.com/index.php/D/derecho-personal.html>

http://es.wikipedia.org/wiki/Recurso_natural

http://es.wikipedia.org/wiki/Bien_jur%C3%ADdico

<http://www.teleley.com/articulos/art-anderson.pdf>

¹⁸² La bibliografía utilizada aquí, también ha sido incorporada en las Referencias Bibliográficas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Libros

ACUERDO NACIONAL: “Políticas de Estado”; Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional; Lima, Perú; 2008.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis: “El estudio de las políticas; La implementación de las políticas, la hechura de las políticas públicas”; MAP; México D.F., México; 2000

ALZA BARCO, Carlos: “Diseño y Evaluación de Políticas Públicas”; Editorial PUCP, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Curso 2, Diplomatura de Estudio en Políticas Públicas y Gestión Pública; Segunda Edición; Lima, Perú; 2011.

ANDÍA VALENCIA, Walter: “Inversión Pública”; Centro de Investigación y Capacitación Empresarial; Lima, Perú; 2006.

ANDUIZA PEREA, Eva; CRESPO, Ismael; MÉNDEZ LAGO, Mónica: “Metodología de la Ciencia Política”; Centro de Investigaciones Sociológicas; Lima, Perú; 1999.

ARISTÓTELES: “Política”; Editorial Chirre S.A.; Primera Edición; Lima, Perú; 2009.

BAKER, Judy L.: “Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners” The World Bank – Directions in Development; Washington D.C., Estados Unidos de Norteamérica; 2000.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: “La política de las políticas públicas – Progreso económico y social en América Latina – Informe 2006”; Primera Edición; Editorial Planeta Mexicana S.A.; México D.F., México; 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – Oficina de Evaluación y Supervisión: “Evaluación de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (PSPD, OP-708) para los servicios de agua potable y saneamiento; Directorio Ejecutivo de la Oficina de Evaluación y Supervisión; Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica; 2002.

BANCO MUNDIAL y GOBIERNO DE ESPAÑA: “La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina”; Ministerio de Economía y Hacienda – Gobierno de España; Madrid, España; 2010.

BANCO MUNDIAL: “Seguimiento y Evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques”; Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial; Washington, Estados Unidos de Norteamérica; 2004

BAÑÓN, Rafael, CARRILLO, Ernesto: “La nueva Administración Pública”; Alianza Universidad; Madrid, España; 1997

BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola: “Diccionario de Política – Primer Tomo A-J”; Siglo Veintiuno Editores; Cuarta Edición en español; México D.F., México; 1985.

BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola: “Diccionario de Política – Segundo Tomo L-Z”; Siglo Veintiuno Editores; Cuarta Edición en español; México D.F., México; 1985.

BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola: “Diccionario de Política – Suplemento”; Siglo Veintiuno Editores; Cuarta Edición en español; México D.F., México; 1985.

BUERGENTHAL, Thomas: “Manual de Derecho Internacional Público”; Fondo de Cultura Económica; México D.F., México; 1994

BUSTELO, María: “Módulo de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas”; Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid; Madrid, España; 2002.

CARRANZA CÁRDENAS, Octavio: “Pequeña enciclopedia de economía moderna”; Editorial Ministerio de Guerra; Primera Edición; Lima, Perú; 1980.

CARRILLO M. Lillian: “La Geohídrica: Nuevo paradigma de las relaciones internacionales para alcanzar el desarrollo sostenible”; Editorial Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Lima, Perú; 2008.

CATERIANO GAMBOA, Mario Guillermo y otros: “Análisis y evaluación del proyecto - 10 esquemas Agua para Todos (SEDAPAL) en San Juan Macías – Lima”; Editorial PUCP; Lima, Perú; 2009

GARRIDO-LECCA, Hernán: “Documento de Proyecto – Inversión en agua y saneamiento como respuesta a la exclusión en el Perú: gestación, puesta en marcha y lecciones del Programa de Agua para Todos (PAPT)”; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Organización de Naciones Unidas; Santiago de Chile, Chile; 2010

GONZÁLEZ, Alejandro: “Índice de calidad de diseño de programas públicos”; GESOC; México D.F., México; 2009.

HARTO DE VERA, Fernando: “Ciencia Política y Teoría Política contemporánea: una relación problemática”; Editorial Trotta; Madrid, España; 2005.

HUENCHUAM NAVARRO, Sandra: “Políticas Públicas y Políticas de vejez. Aspectos teórico conceptuales”; Informe auspiciado por la Cooperación Italiana; CEPAL y UNFPA; Buenos Aires, Argentina; 2003

INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL: “Guía para la Evaluación de Políticas Públicas”; Instituto de Desarrollo Regional – Fundación Universitaria; España.

KLAUS, Peter, RIVERA BUSTILLOS, Roni: “Evaluación intermedia del Programa de Agua Potable y Saneamiento”; Centro de Evaluación - CEVAL y PROAGUA; Saarbrücken, Alemania; Lima, Perú; 2008

KLIJN, E.H.: “Redes de Políticas Públicas: Una visión general”; Editorial Managing Complex Networks Sage; London, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; 1998

LAHERA, Eugenio: “Introducción a las Políticas Públicas”; Segunda Edición; Fondo de Cultura Económica; Santiago de Chile, Chile; 2008.

LAHERA, Eugenio: “Política y Políticas Públicas”; CEPAL; Santiago de Chile, Chile; 2004.

LARBI BOUGUERRA, Mohamed: “Las batallas del Agua por un bien común de la humanidad”; Editorial Popular S.A.; Primera Edición; Madrid, España; 2005.

LINDBLOM, Charles: “El proceso de Elaboración de Políticas Públicas”; Ministerio para las Administraciones Públicas; Madrid, España; 1991.

MAJONE, Giandoménico: “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”; Fondo de Cultura Económica; México D.F., México; 1997.

MARIÑEZ NAVARRO, Freddy: “Ciencia Política, Nuevos Contextos, nuevos desafíos”; Noriega Editores; México D.F., México; 2001

MARTNER, Gonzalo: “Planificación y Presupuesto por Programas”; Décimo Segunda Edición; Editorial Siglo XXI S.A; Lima, Perú; 1982.

MIROQUESADA RADA, Francisco: “Introducción a la Ciencia Política, Parte Especial; Cultural Cusco S.A. Editores; Lima, Perú.

OPEN UNIVERSITY. Policies, People and Administration Course Team: “Public policy in theory and practice, a reader”; Sevenoaks, Hodder& Stoughton; Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; 1979

PALOMINO; Teodosio A: “La tragedia del Oro Azul. EL agua es vida”; Editorial Teodosio A. Palomino, Primera Edición; Lima, Perú; 2006.

PLATÓN: “La República”; Libro IV; Editorial Cultura Peruana, Primera Edición; Lima, Perú; 2002.

RAMIREZ GRONDA, Juan D.: “Diccionario Jurídico”; Editorial Claridad S.A., Sétima Edición.; Buenos Aires, Argentina; 1976.

RAMIREZ VELA, Wilder: "La Constitución comentada Antecedentes-comentado y actualizado"; Editorial EDIGRABER, Primera Edición; Trujillo, Perú; 2010.

REES, Judith: "Natural Resources: allocation, economics and policy"; Editorial Methuen; Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; 1985.

RIST, Ray: "Program Evaluation and the Management of Government" artículo de Hans Ulrich Derlien; New Brunswick; Londres, Reino Unido; 1990

ROTH DEUBEL, Noel André: "Políticas Públicas, Formulación, Implementación, Evaluación"; Editorial Aurora, Primera Edición; Bogotá, Colombia; 2002

SANCHEZ AGESTA, Luis: "El concepto del Estado en el Derecho Español del siglo XVI"; Instituto de Estudios Políticos; Madrid, España; 1959.

SARTORI, Giovanni: "Elementos de Teoría Política"; Alianza Editorial; Madrid, España; 1999.

SARTORI, Giovanni: "La Política - Lógica y Método en las Ciencias Sociales"; Fondo de Cultura Económica; México D.F., México; 1987.

SIMMIE, James: "State in action: public policy and politics"; Editorial Pinter Pub; Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; 1990.

SOPENA - Rancés: "Diccionario ilustrado de la Lengua española"; Editorial Ramón Sopena S.A.; Barcelona, España; 2000.

STEIN, Ernesto: "La política de las Políticas Públicas"; Washington D.C., Estados Unidos de Norteamérica; 2006

STONE, Deborah: "Policy paradox: the art of political decision making"; Editorial Norton; Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; 2002.

SUBIRATS, Joan: "Análisis de las políticas públicas y eficacia en la Administración"; Instituto Nacional de Administración Pública; Madrid, España; 1989.

VEDUNG, Evert: "Public Policy and Program Evaluation"; NB; New Jersey, Estados Unidos de Norteamérica; 1997

VIRALLY, Michael: "El devenir del derecho internacional"; Fondo de Cultura Económica; México D.F., México; 1998.

2. Informes, Declaraciones, Estudios y Artículos

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: “Declaración del Milenio”; Organización de las Naciones Unidas; Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica; 2000.

CEPLAN: “Plan Bicentenario – El Perú hacia el 2021”; CEPLAN; Lima, Perú; 2011.

COMISIÓN TÉCNICA MULTISECTORIAL: “Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú; Autoridad Nacional del Agua, Ministerio de Agricultura; Lima, Perú; 2009.

MACHICAO, José Carlos; ANDRADE, Raúl; BARRA, Arturo: “Informe Final de la Consultoría para Evaluaciones Independientes de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos (EDEP) del Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional en el Marco de la Descentralización Fiscal – TAL Fiscal (Banco Mundial)”; Ministerio de Economía y Finanzas; Lima, Perú; 2009.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Dirección General de Programación Multianual del Sector Público. Portafolio de Proyectos de Inversión Pública a Nivel de Perfil Agua y Saneamiento. “Mejoramiento y Ampliación del Sistema de Agua Potable e instalación de Letrina para Pampa Florida”. (Caso Práctico-plantilla), Lima, 2006.

MONDRAGÓN RUÍZ DE LEZANA, Jaione: Artículo “El estudio de las Políticas y programas públicos y la necesidad de utilizar diferentes instrumentos de análisis en la reconstrucción de sus fases”; Área 12, Administración y Políticas Públicas; Editorial Universidad Complutense de Madrid (UCM) Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación; Curso 2001-2002, por María Teresa Martínez del Olmo; páginas 1182-1184.

MORENO, Luis; Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC, Madrid); En su Documento de Trabajo 91-03. “Evaluación y optimización de políticas públicas: el caso de la formación del profesorado”.

NINA BALTASAR, Esteban: Artículo “Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia”; Política, Volúmen 13, número 2; Bogotá, Colombia; Fecha 25/08/08.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS- Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS- Secretaría Técnica- ST: Informe: “Diagnóstico de los actuales sistemas y/o instrumentos de monitoreo y evaluación de 15 programas sociales”; Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo; Edición Presidencia del Consejo

de Ministros-Comisión Interministerial de Asuntos Sociales Secretaría Técnica; Santiago de Surco, Lima, Perú; 2010. Validado en caso del Programa “Agua para Todos”, por Oscar Ortiz de la Unidad de Planeamiento.

PROGRAMA DE AGUA Y SANEAMIENTO PNUD-BANCO MUNDIAL PERÚ: “Lineamientos para un Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural Documento de Trabajo”; Lima, Perú; 1998.

PROGRAMA NACIONAL DE AGUA Y SANEAMIENTO RURAL PRONASAR; Manual de Operaciones 2011-2013.

ROJAS, Fernando: “Evaluación de Políticas en la OCDE – Ideas para Chile”; Unidad de Gestión Pública y Gobernabilidad; Santiago de Chile, Chile; 2010.

3. Revistas

CAMOU, Antonio: “¿Quo vadimus Sartori? Ciencia Política y Políticas Públicas en el marco de una polémica?; Revista de Investigación Social Andamios página 11-40 Volúmen 6, número 11, agosto 2009; Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal; México D.F., México; 2009.

CEA EGAÑA, José Luis: “¿Qué es gobierno? Una respuesta constitucional; en Revista de Derecho, Volúmen VIII, diciembre de 1997, Estudios e Investigaciones; Santiago de Chile, Chile; 1997.

CURCIO CURCIO, Pasqualina: “Metodología para la evaluación de políticas públicas de salud”; Revista Politeia, Volumen 30, número 38; Instituto de Estudios Políticos; México D.F., México; 2007

LAITIN, David: “¿Adónde va la Ciencia Política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que la ciencia política estadounidense no va a ningún lado”; Revista Política y Gobierno Volumen XI, número 2; Centro de Investigación y Docencias económicas; México D.F., México; 2004.

MEREDITH A. Giordano y WOLF, Aarón T.: “Compartiendo aguas: Manejo de las aguas fronterizas internacionales”; Foro de los Recursos Naturales Volumen 27, Número 2; Bogotá, Colombia; 2002

MORALES SUAREZ, Carolina: Artículo “Evaluación de Políticas Públicas”; Pontificia Universidad Javeriana; Cali, Colombia; 7 de Agosto del 2010

PALLARÉS, Francesc: “Las políticas públicas: el sistema político en acción” Revista de Estudios Políticos; Número 62; MAP; Madrid; 1988.

SARTORI, Giovanni: “¿Hacia dónde va la Ciencia Política?; Revista Política y Gobierno Volumen XI, número 2; Centro de Investigación y Docencias económicas; México D.F., México; 2004.

SUBIRATS, Joan: “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”; Revista de Gestión y Política Pública; Número IV; CIDE; México D.F., México; 1995.

VALENCIA, Germán; ÁLVAREZ, Yohan: “La Ciencia Política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”; Revista de Estudios Políticos; 33; Instituto de Estudios Políticos; Universidad de Antioquía; Colombia; 2008.

VITA, Leticia: “El concepto “Estado” en la Ciencia Política Moderna; Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja; Año II, número 3, Primavera 2008; Buenos Aires, Argentina; 2008.

4. Direcciones Electrónicas

ANALES DE DERECHO. Universidad de Murcia. N° 19, 2001- págs. 139-144

<https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:t19j4eCOqNEJ:revistas.um.es/analesderecho/article/download/56521/54481+s%C3%A1nchez+agesta+luis+sobre+concepto+de+Estado>

ANGULO GONZALES, Carlos: “Derecho Humano al Agua Potable”; Monografías.com www.monografias.com/trabajos32/derecho-al-agua/derecho-al-agua.shtml

CONDORI LUQUE, Harvey: “Las leyes de agua en el Perú. Planes hidrológicos de cuencas”; www.monografias.com/trabajos19/ley-de-aguas/ley-de-aguas.shtml

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

http://apps.contraloria.gob.pe/wcm/convocatorias/2007/c02_2007/13PARSSA.pdf

INFORME DEL BANCO MUNDIAL;

http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf

MÁTTAR, Jorge, Seminario Internacional Planificación para el Siglo XXI. “Evaluación de programas y políticas públicas: algunos hechos

estilizados en América Latina”. Lima, Perú, 23 de julio de 2010 Director ILPES, Naciones Unidas CEPAL. www.cepal.org/ilpes

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO

<http://www.vivienda.gob.pe/pronasar>

NAJAR KOKALLY, Roger: “Nueva Ley del Agua”; Abril del 2007;

www.losandes.org.pe/downloads/2007/archivos/5-nueva_ley_agua.pdf

ONU@HABITAT. POR UN MEJOR FUTURO URBANO; Oficina Regional Para América Latina y el Caribe. Informe: “Agua y Saneamiento”;

http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=21

PARSSA (Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento)

www.vivienda.gob.pe/parssa

PISFIL CAPUÑAY, Miguel: “Perspectivas del Estado en el ejercicio de nuevas políticas públicas en el Perú: Una revisión panorámica de las políticas promotoras del crecimiento económico”; Cuaderno de Difusión. 11 (20); Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM); 2006

www.esan.edu.pe/paginas/publicaciones/cuadernos/20/Pisfil.pdf

TESIS DOCTORALES DE ECONOMÍA

<http://www.eumed.net/tesis/amc/21.htm>

<http://www.iberfinanzas.com/index.php/D/derecho-personal.html>

http://es.wikipedia.org/wiki/Recurso_natural

http://es.wikipedia.org/wiki/Bien_jur%C3%ADdico

<http://www.teleley.com/articulos/art-anderson.pdf>

TIRSO, Luis Irure: Artículo “Polity, politics, policy”; Fecha: 09/05/2002.

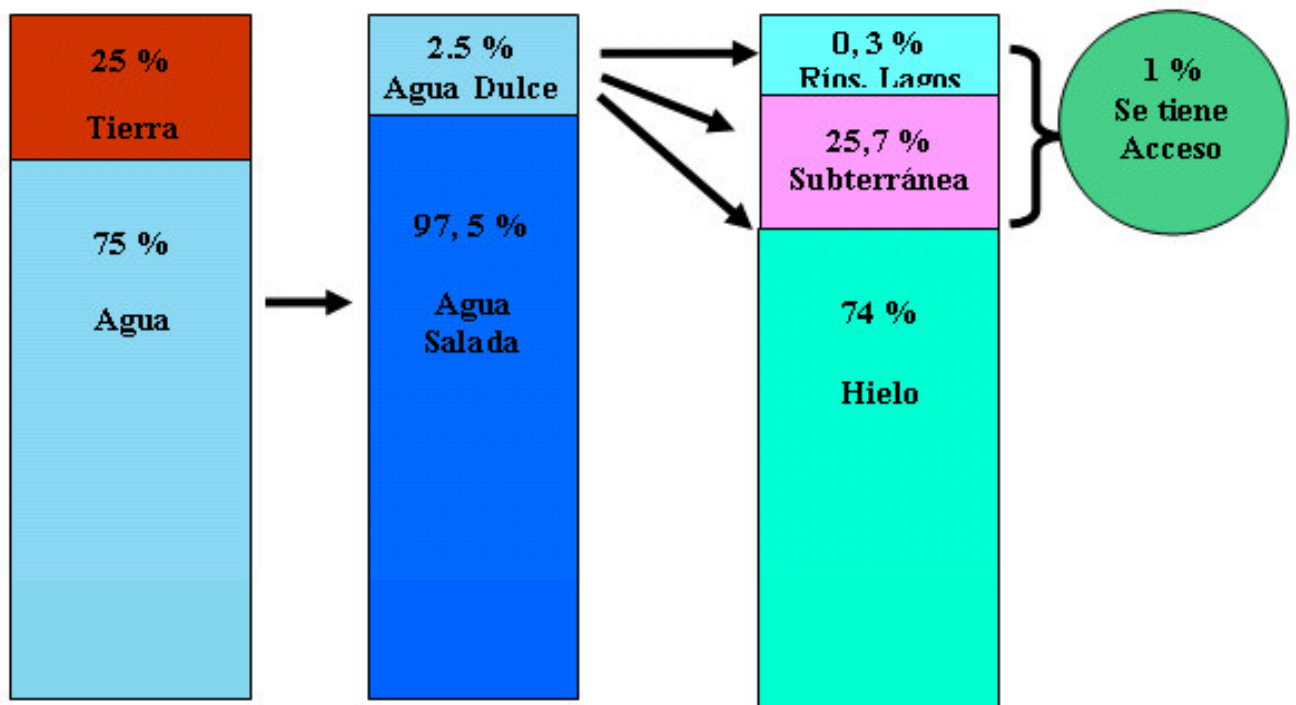
<http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Polyty/politics/policy>

WIKIPEDIA: “Agua potable y saneamiento en el Perú”

http://es.wikipedia.org/wiki/Agua_potable_y_saneamiento_en_el_Per%C3%BA

ANEXOS

Anexo N° 01
Distribución del Agua de la Tierra
PNUMA; 2003



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (PNUMA)

Anexo N° 02

Desarrollo de la normatividad internacional del agua como Derecho Humano; 2005

Evento	Lugar y Fecha	Contenido
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua.	Mar del Plata – Argentina, del 7 al 18 de Marzo de 1977	<p>Se acordó que todos los pueblos tienen derecho al acceso al agua potable para satisfacer sus necesidades básicas. Las decisiones adoptadas llevaron a la comunidad internacional a proclamar, en la resolución 35/18 de la Asamblea General, de 10 de noviembre de 1980, "el período 1981-1990 Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental.</p> <p>Se convino en la premisa de que "todos los pueblos, cualquiera que sea su etapa de desarrollo y sus condiciones económicas y sociales, tienen derecho al agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas". El objetivo del Decenio fue facilitar para 1990 agua potable controlada y servicios de saneamiento en las zonas urbanas y rurales que carecían de ellos, pero incluso el progreso sin precedentes logrado durante el Decenio no ha sido suficiente.</p>
Declaración sobre el Derecho al Desarrollo	Sede de las Naciones Unidas, el 4 de Diciembre de 1986	<p>Incluye un compromiso por parte de los Estados de asegurar la igualdad de oportunidades para todos para disfrutar de los recursos básicos.</p> <p>La Declaración implícitamente incluye al agua como un recurso básico, al afirmar que las condiciones persistentes de subdesarrollo en las cuales a millones de seres humanos "se les niega el acceso a recursos esenciales tales como alimento, agua, vestido, vivienda y medicinas en proporciones adecuadas" representan una flagrante "violación masiva de los derechos humanos".</p>
Convención sobre los	New York, el 20 de	Esta incluye el agua potable como un componente del derecho a alcanzar el nivel

Derechos del Niño	Noviembre de 1989	sanitario más alto. El Artículo 24, establece que las Partes buscarán la plena implementación de los derechos del niño de contar con el más alto estándar de salud posible a través de las medidas apropiadas, que incluyen "el combate a la enfermedad y la desnutrición, `` [...] través de la provisión de alimentos nutritivos adecuados y agua potable limpia, tomando en consideración los peligros y riesgos de la contaminación ambiental".
Cumbre Mundial en favor de la Infancia.	New York, del 29 al 30 de Septiembre de 1990	Los Jefes de Estados acordaron tanto un acceso universal al suministro de agua y los servicios de saneamiento como la erradicación de la dracunculosis (enfermedad del gusano de Guinea) para 1995. Incluso en el caso de la meta más realista de lograr un suministro pleno de agua potable para el año 2025, se estima que la inversión anual ha de ser el doble de la realizada actualmente. Así pues, una estrategia realista para hacer frente a las necesidades actuales y futuras consiste en establecer servicios menos costosos que puedan facilitar y mantenerse en el plano comunitario.
La Declaración de Nueva Delhi.	Nueva Delhi – India, del 10 al 14 de Septiembre de 1990	Fue aprobada en la Reunión Consultiva Mundial sobre Agua Potable y el Saneamiento Ambiental en el Decenio de 1990, se proclamó formalmente la necesidad de facilitar, sobre una base sostenible, el acceso al agua potable en cantidades suficientes y el establecimiento de servicios de saneamiento adecuados para todos, haciendo hincapié en el principio de "algo para todos y no mucho para unos pocos".
Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente	Dublín - Irlanda, del 26 al 31 de Enero de 1992.	Se establecieron cuatro principios: El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente. El aprovechamiento y la gestión del agua deben inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los

		<p>niveles.</p> <p>La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.</p> <p>El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.</p>
<p>Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.</p>	<p>Río de Janeiro Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992</p>	<p>Se presta especial atención al tema de la "protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce". Además, se subraya que "el agua se necesita en todos los aspectos de la vida. El objetivo general es velar porque se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua". Dentro de la agenda de trabajo de la Conferencia, se aprobaron diferentes acuerdos destacando la Agenda 21, donde los gobiernos acordaron que "al desarrollar y usar los recursos hídricos, debe darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la conservación de los ecosistemas". Se proponen diversos programas destacando el: de Abastecimiento de agua potable y saneamiento cuyos objetivos se condensan en cuatro principios rectores:</p> <p>Protección del medio ambiente y de la salud mediante la ordenación integrada de los recursos de agua y los desechos líquidos y sólidos.</p> <p>Reformas institucionales para promover un criterio integrado, incluidos cambios en los procedimientos, las actitudes y la conducta, así</p>

		<p>como la plena participación de la mujer en todos los niveles de las instituciones del sector.</p> <p>Administración comunitaria de los servicios, con el apoyo de medidas para fortalecer las instituciones locales en su tarea de ejecutar y sostener los programas de abastecimiento de agua y saneamiento.</p> <p>Prácticas financieras racionales, logradas mediante una mejor administración de los activos existentes, y utilización amplia de las tecnologías adecuadas.</p> <p>Todos los Estados, según la capacidad y los recursos de que dispongan, y mediante la cooperación bilateral o multilateral, incluidas, según proceda, las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, podrían ejecutar una serie actividades para cada principio. (Ver Anexo N ° 03)</p>
I Foro Mundial del Agua	Marrakech - Marruecos, Marzo, 1997	<p>Durante el Primer Foro Mundial del Agua se analizaron las perspectivas existentes a nivel global sobre el agua, el proceso de lograr una Visión sobre el Agua del Mundo a largo plazo y los desafíos que plantea el Siglo XXI en el tema. Además se realizó la celebración del Día Mundial del Agua (22 de Marzo) y la primera Asamblea General de miembros del Consejo Mundial del Agua, en la que se elige la Junta Directiva.</p> <p>El resultado más importante de este Foro fue el mandato que recibió el Consejo Mundial del Agua para desarrollar una Visión a largo plazo sobre el Agua, la Vida y el Ambiente para el siglo XXI. Este trabajo se debería realizar mediante el lanzamiento de una iniciativa de estudio, consulta y análisis de tres años, que encaminaría finalmente a un documento final a ser presentado en el Segundo Foro Mundial del Agua.</p>
Declaración Ministerial de La Haya sobre	Holanda, del 17 al 22 de marzo de	Se aprobaron 11 desafíos como base de la acción futura. Su cumplimiento es

<p>la Seguridad del Agua en el Siglo XXI</p>	<p>2000.</p>	<p>responsabilidad de todos:</p> <p>Cubrir las necesidades humanas básicas; asegurar el acceso al agua y a servicios de saneamiento en calidad y cantidad suficientes.</p> <p>Asegurar el suministro de alimentos, sobre todo para las poblaciones pobres y vulnerables, mediante un uso eficaz del agua.</p> <p>Proteger los ecosistemas, asegurando su integridad a través de una gestión sostenible de los recursos hídricos.</p> <p>Compartir los recursos hídricos promoviendo la cooperación pacífica entre diferentes usos del agua y entre Estados, a través de enfoques tales como la gestión sostenible de la cuenca de un río.</p> <p>Administrar los riegos: ofrecer seguridad ante una serie de riesgos relacionados con el agua.</p> <p>Valorar el agua: identificar y evaluar los diferentes valores del agua (económicos, sociales, ambientales y culturales) e intentar fijar su precio para recuperar los costos de suministro del servicio teniendo en cuenta la equidad y las necesidades de las poblaciones pobres y vulnerables.</p> <p>Administrar el agua de manera responsable, implicando a todos los sectores de la sociedad en el proceso de decisión y atendiendo a los intereses de todas las partes.</p> <p>El agua y la industria: promover una industria más limpia y respetuosa de la calidad del agua y de las necesidades de otros usuarios.</p> <p>El agua y la energía: evaluar el papel fundamental del agua en la producción de energía para atender las crecientes demandas energéticas.</p> <p>Mejorar los conocimientos básicos, de forma que la información y el conocimiento sobre el agua sean más accesibles para todos.</p>
---	--------------	---

		11. El agua y las ciudades: tener en cuenta las necesidades específicas de un mundo cada vez más urbanizado.
Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce	Bonn – Alemania, Diciembre del 2001	<p>Se establecen entre sus enunciados:</p> <p>"[...] disponer de suficiente agua potable y de un saneamiento adecuado es una necesidad humana básica. La lucha para mitigar la pobreza debe ofrecer condiciones de vida sanas y decentes a quienes no pueden satisfacer esa necesidad básica".</p> <p>"El agua es una necesidad en todos los aspectos de la vida. Para que el desarrollo sea sostenible hay que tener en cuenta las dimensiones sociales, ambientales y económicas del agua y sus múltiples usos. Por consiguiente la ordenación del agua exige un enfoque integrado".</p> <p>"La presión sobre los escasos recursos hídricos ha aumentado. Entre ellos figuran la contaminación del agua y las modalidades insostenibles de su consumo [...]".</p> <p>"Instamos al sector privado a que se sume al gobierno y a la sociedad civil para contribuir a dotar a las poblaciones no atendidas de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, para fortalecer la capacidad de inversión y gestión. La prestación de servicios privados no debe llevar aparejada la propiedad privada de los recursos hídricos".</p>
Declaración de Johannesburgo África del Sur	Johannesburgo - Sud África, Agosto – Septiembre del 2002	<p>Los gobiernos se comprometieron a emplear todos los instrumentos de políticas, incluyendo la regulación, el control y la recuperación de costos de los servicios de agua, sin que los objetivos de recuperación de costos se conviertan en una barrera para el acceso de la gente pobre al agua limpia.</p> <p>La erradicación de la pobreza constituye el mayor desafío que enfrenta el mundo en la actualidad. En consecuencia con las metas y los objetivos convenidos internacionalmente en la</p>

		<p>Agenda 21, los documentos finales de otras conferencias de las Naciones Unidas y la declaración del Milenio, en cuanto a agua se refiere se deberían adoptar las medidas siguientes:</p> <p>Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas cuyo ingreso sea menos de un dólar por día, así como la de personas que padezcan hambre y que no tengan acceso a agua potable.</p> <p>Prestar servicios básicos de salud a toda la población y reducir los peligros ambientales para la misma.</p> <p>Aumentar el acceso a servicios de saneamiento para mejorar la salud humana y reducir la mortalidad de los lactantes y los niños asignando prioridad al abastecimiento de agua y al saneamiento.</p> <p>Mejorar el acceso de los pobres a la tierra y a la propiedad, a una vivienda adecuada y a servicios básicos en las zonas urbanas y rurales.</p> <p>Es decir, en la Declaración de Johannesburgo se consagra el derecho humano a no tener sed o acceso al agua, a combatir la pobreza y el derecho a combatir el hambre.</p>
Foro social Mundial de Porto Alegre - Brasil.	Porto Alegre - Brasil, del 31 de Enero al 5 de Febrero 2002	<p>Se agrupó los siguientes principios y valores comunes:</p> <p>El agua dulce de la Tierra pertenece a todos y es necesario para la vida y no debe tratarse como una mercancía adquirible, negociable, fuente de beneficio como un bien económico. El conjunto de las comunidades humanas deben tener como primera responsabilidad de garantizar que el agua forma parte de nuestro patrimonio común.</p> <p>El agua es un derecho humano fundamental necesario para nuestra supervivencia. Debe ser</p>

		<p>salvaguardada por las autoridades públicas y por las instituciones nacionales e internacionales a través de una ley. Cada ser humano tiene el derecho a una cantidad suficiente de agua de buena calidad para vivir (40 a 50 litros al día y por persona para su uso doméstico). Es un derecho inalienable, individual y colectivo que no puede someterse a algunas discriminaciones sociales (edad, sexo), política, religiosa y financiera. El coste para satisfacer este derecho debe ser financiado por la colectividad.</p> <p>El agua es un recurso natural que debe utilizarse de manera duradera para el bien común de nuestras sociedades y nuestro medio ambiente. En la actualidad, la política de construcción de las grandes presas debe revisarse profundamente según las recomendaciones de la Comisión internacional de las grandes presas.</p> <p>El agua es esencial a la seguridad de nuestras comunidades y sociedades. Por esta razón su propiedad, su control, su distribución y su gestión deben permanecer en el ámbito público. El sector público es legalmente y constitucionalmente encargado y designado como el representante del interés público. El sector privado no puede encargarse del interés público. Los ciudadanos deben de estar en el corazón del proceso de decisiones de las políticas de servicios públicos que afectan básicamente a su vida como la del control de la política del agua a nivel local, internacional y global.</p> <p>Las políticas del agua deben garantizar la equidad social en cuanto a salud pública y medio ambiente.</p> <p>No consideramos que el modelo francés de privatización basado en contratos de concesión de larga duración sea una buena solución para la equidad, el desarrollo sostenible, el control democrático de la gestión del agua en interés público.</p>
--	--	---

III Foro Mundial del agua Kyoto Japón 2003.	Kyoto - Japón, del 16 al 23 de Marzo 2003.	<p>Los estados miembros del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), repitieron en la declaración ministerial final, que el acceso al agua es una necesidad vital (y no un derecho) y que el agua tiene que ser considerada principalmente como un bien económico, a la que se tiene que atribuir un valor económico, según los precios del mercado que permitan la recuperación del gasto total de producción (ganancia incluida). Afortunadamente en ocasión del Forum de Kyoto, distintas instituciones participantes expresaron posiciones diversas. En particular la Iglesia Católica afirmó con decisión, en un documento, que el agua es un derecho humano y expresó serias reservas sobre los procesos de gestión delegados al mercado. En el mismo sentido se expresó también el Sindicato Internacional de los Servicios Públicos.</p>
Foro Alternativo mundial del agua.	Florencia - Italia, del 21 al 22 de Marzo 2003	<p>Se concluyó por la aprobación de una declaración titulada "Para otra política del agua". Los cuatro principios que para el Foro tienen valor de referencia esencial son:</p> <p>Principio 1: El acceso al agua en cantidad (40 litros al día para usos domésticos) y de calidad suficientes a la vida debe reconocerse como un derecho constitucional humano, y social, universal, indivisible e imprescriptible.</p> <p>Principio 2: El agua debe tratarse como un bien común que pertenece a todos los seres humanos y a todas las especies vivas del planeta. Los ecosistemas deben considerarse como bienes comunes. El agua es un bien disponible en cantidad limitada a nivel local y global. Ningún beneficio puede justificar un uso ilimitado del bien. Los derroches actuales constituyen un robo perpetrado a costa de la vida. Esta es la razón por la que, la propiedad, la gestión y el control político del agua (en particular la gestión de los servicios hídricos) deben ser/seguir siendo públicos, bajo la responsabilidad directa de las autoridades públicas. Es la tarea inalienable de las</p>

		<p>autoridades públicas de garantizar y promover el uso del agua en cumplimiento de los derechos humanos, incluidos los de las generaciones futuras, de la protección y la valorización integrada de los ecosistemas.</p> <p>Principio 3: Las colectividades públicas (del Municipio al Estado, de las Uniones continentales a la Comunidad mundial) deben garantizar la financiación de las inversiones necesarias para concretar el derecho al agua potable para todos y un uso "sostenible" del bien agua.</p> <p>Principio 4: Los ciudadanos deben participar, sobre bases representativas y directas, en la definición y en la realización de la política del agua, del nivel local a la escala mundial.</p>
Declaración de Roma.	Roma - Italia, el 10 de Diciembre de 2003	<p>Con motivo del 55 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Contrato mundial del agua organizó en Roma un "Día especial" para la declaración del agua como derecho humano universal. Se reafirmó los siguientes principios fundamentales:</p> <p>El agua es un bien común de la humanidad, perteneciente a todos los organismos vivos.</p> <p>El acceso al agua es un derecho humano y social, individual y colectivo.</p> <p>El financiamiento del gasto necesario para garantizar a cada ser humano el acceso al agua, en la cantidad y en la calidad suficiente para vivir, es responsabilidad de los poderes públicos.</p> <p>Se propuso, en la jornada especial de Roma dar prioridad seis objetivos a realizar en los próximos 5 a 10 años:</p> <p>Primer objetivo: "Constitucionalizar" el Derecho al Agua mediante</p> <p>La inclusión de tal derecho en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las</p>

		<p>Naciones Unidas.</p> <p>Su introducción en la Carta Constitucional Europea y en las Constituciones de los distintos Estados del mundo.</p> <p>Su incorporación en los estatutos de las colectividades comunales, provinciales y regionales o aprobación formal con deliberación Ad-Hoc.</p> <p>Segundo objetivo: Transformar el agua en un instrumento de Paz</p> <p>A través de iniciativas por parte de Municipios Provincias, Regiones y Estados para decretar, con ordenes del día, y otros documentos, el repudio del uso del agua para fines políticos o militares y como instrumentos de opresión, de la marginación y del chantaje, en particular a nivel comercial.</p> <p>Tercer objetivo: Liberar a la(os) acarreadora(es) de agua</p> <p>Garantizando el derecho a la educación de aquí al 2010 para los 18 millones de niños (sobre todo niñas) que no pueden frecuentar la escuela ya que están obligados (obligadas) a "llevar el agua" para su familia y el pueblo, recorriendo varios kilómetros al día.</p> <p>Cuarto objetivo: Poner fin al bombeo y a los consumos devastadores</p> <p>Reducir en todos los países del mundo de ahora hasta el 2010 el 40% del consumo y de las pérdidas que ocurren ahora en la agricultura, la industria y en las redes de distribución. Del mismo modo reducir en el uso doméstico el consumo del agua potable para uso no potable. Las economías del agua y de recursos financieros así obtenidas, serán destinadas a financiar proyectos para garantizar el acceso al agua para todas las poblaciones pobres, con la implicación y la participación de las poblaciones locales.</p>
--	--	---

		<p>Quinto objetivo: Inventar la financiación cooperativa para el agua</p> <p>Creando un sistema financiero cooperativo mutualista mundial destinado a sostener la puesta en obra de un servicio público mundial del agua y la intervención para garantizar el acceso al agua potable a nivel local, nacional y continental, sobre todo en las regiones semiáridas, y desérticas y en las grandes metrópolis de la pobreza, favoreciendo también acciones de sociedad publico-publico.</p> <p>Sexto objetivo: Hacer crecer la democracia local para el agua</p> <p>Favorecer a todos los niveles locales (municipios, ciudades, provincias, regiones, zonas Internacionales), la constitución de consejos de ciudadanos, con poderes efectivos, para sostener y reforzar las instituciones de democracia representativas, existentes o similares, según las prácticas y las culturas de los países.</p>
<p>La Confederação Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB)</p>	<p>Brasília – Brasil, el 18 de Mayo del 2004</p>	<p>Enfatiza la condición de valor supremo del agua como bien biológico y seguidamente como bien social, frente a la afirmación de que es un "bien económico", y así lo expresa en su Campaña da Fraternidade de 2004.</p> <p>El agua es uno de los cuatro elementos esenciales de la Naturaleza y el fundamento de todas las formas de vida. Por lo tanto, "el agua es un bien diferente de todos los demás", porque no sólo es un bien en sí mismo, sino porque es parte constitutiva y condición para la existencia de todos los seres vivos que se conocen [...]. El supremo valor del agua es biológico, seguido de su valor social [...]. Todos los demás usos y valores del agua deben estar subordinados a estos valores inalienables.</p> <p>El agua es una necesidad primaria de todos los seres vivos y un derecho fundamental del ser humano; en cualquier circunstancia su uso</p>

		<p>prioritario será para abastecer a las poblaciones.</p> <p>Los servicios públicos de saneamiento y abastecimiento deben permanecer en la gestión y ejecución del Estado, bajo el control social de la población con la participación de las comunidades locales.</p> <p>Esta norma propone que exista una legislación integrada de la gestión del patrimonio hídrico del país —incorporando las aguas subterráneas y marinas, así como las provenientes de las lluvias—, que contemple tanto su uso cuantitativo como su preservación cualitativa.</p>
Foro Alternativo Mundial del Agua.	Ginebra – Suiza, del 17 al 20 de Marzo de 2005	<p>Se afirma que el agua es un derecho humano y tiene el estatus de un bien común; que hace falta una financiación colectiva del acceso al agua y la gestión democrática a todos los niveles. La declaración destaca que hay que excluir el agua de la esfera del comercio y de las reglas del mercado, particularmente de los acuerdos de comercio multilateral o bilateral y de las instituciones financieras internacionales. También se celebró una reunión especial de los delegados nacionales de 13 países en Ginebra, quienes hicieron su propia declaración, en la que se comprometían a actuar a favor de la declaración de Roma de 2003: "el agua es un derecho humano universal".</p>
Declaración de Lima "Defensa y el Derecho Humano Al Agua"	Distrito de Jesús María-Perú, el 22 de Marzo del 2005	<p>Resalta entre sus enunciados lo siguiente:</p> <p>"[...] es oportunidad para que los pueblos del Perú luchemos por lograr que el Estado Peruano reconozca constitucional y legalmente, sin subterfugios, ni cortapisas el acceso al agua como Derecho Humano.</p> <p>El Derecho Humano al Agua requiere un entendimiento de tres dimensiones del espacio territorial. El local, donde se da la convivencia social y el consumo del agua; el regional, que es donde se produce agua y se trabaja; y el nacional, que es donde se procesa las políticas públicas de agua. Necesitamos una política de</p>

		<p>Estado sobre agua que proporcione opciones de uso –de agua continental y marina- a todos y todas, en especial a la gran mayoría que carece o tiene poco acceso a este recurso elemental para la vida por cuestiones económicas y pueblos indígenas andino-amazónicos con respeto a sus derechos ancestrales.</p> <p>Acordar la creación de la Red de Ciudades y pueblos por el derecho Humano al Agua. Invocando a las autoridades locales y regionales para proveer condiciones para que el agua sea reconocida en el ámbito nacional como derecho humano.</p>
--	--	--

Fuente: Carlos Angulo Gonzales

Anexo N° 03

Normatividad y competencias de las instituciones que intervienen en la dotación y el otorgamiento de los derechos al agua en el Perú. CIES; 2005

Institución	Competencias	Norma legal	Observaciones
INRENA-MINAG	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematizar información sobre los recursos hídricos. • Ejecutar inventarios de los recursos hídricos superficiales y subterráneos. • Supervisar y evaluar la calidad de las aguas en las cuencas. • Supervisar, promover y evaluar los estudios y proyectos sobre los recursos hídricos. 	<ul style="list-style-type: none"> • D. L. 17752, Ley de Aguas, 1969. • D. S. 261-69- AG, Reglamento. • D. L. 25902, Ley Orgánica del MINAG, 1992. • D. S. 002- 2003-AG, Reglamento de Organización y Funciones del INRENA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Con la Ley de Aguas de 1969, el INRENA ha recibido las competencias que tuvo la Dirección General de Aguas. En esta ley también se establecen las competencias del MINAG sobre la gestión del recurso y del MINSA sobre la preservación. • Luego de esta norma, solamente en el D. S. 002- 2003-AG (ROF) se determina que una de sus funciones es supervisar la calidad del agua y la oportunidad de su suministro.
DIGESA-MINSA	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar el control sanitario de la calidad del agua de consumo humano. • Ejercer la vigilancia sanitaria de la disposición final de las aguas servidas procedentes del servicio de alcantarillado sanitario. 	<ul style="list-style-type: none"> • D. L. 17752, Ley de Aguas, 1969. • Ley 26842, 1997. Ley General de Salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • El D. L. 757, Ley de Promoción de la Inversión Privada, 1991, establece que el control de la calidad del agua para consumo humano está a cargo de empresas o instituciones públicas o privadas especializadas, calificadas por el MINSA
SUNASS	<ul style="list-style-type: none"> • Función reguladora: sobre las tarifas de las EPS. • Función supervisora: verifica el cumplimiento de las obligaciones de las 	<ul style="list-style-type: none"> • D. L. 25965, diciembre de 1992. 	<ul style="list-style-type: none"> • Su ámbito de atención son las EPS. • Requiere contar con empresas que verifiquen la calidad del agua, pues

	empresas. • Función fiscalizadora y sancionadora.		actualmente las EPS efectúan su propio control.
JAAS	• Garantizar un servicio de saneamiento básico permanente y de calidad en las comunidades rurales.	• D. S. 110/67 MINSA.	No hay observaciones
Gobiernos Regionales	• Competencia exclusiva: promover y ejecutar inversiones públicas en proyectos de servicios básicos. • Competencia compartida: salud pública y participación ciudadana.	• Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. • Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.	• Los gobiernos regionales han sido dotados de una gerencia de recursos naturales y gestión del medio ambiente, entre cuyas funciones están las de formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y las políticas en materia ambiental.
Gobiernos Locales	• Función específica exclusiva en materia de saneamiento, salubridad y salud: regular y controlar la disposición de desechos sólidos y líquidos. • Funciones específicas compartidas con las municipalidades provinciales: administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable.	• Ley 27972 de 2003, Ley Orgánica de Municipalidades.	No hay observaciones
CONAM	• Formular, coordinar y dirigir la política ambiental en general. • Supervisar el cumplimiento de la política ambiental.	• Ley 26410 de 1994	• Hay expectativas desmesuradas sobre su gestión, cuando su rol consiste más bien es coordinar la búsqueda de consensos entre los sectores que toman decisiones en materia

	<ul style="list-style-type: none"> • Resolver en última instancia las impugnaciones en actos administrativos contra el ambiente. 		ambiental.
--	---	--	------------

Fuente: Consorcio de Investigación Económica y Social. (CIES)

Anexo N° 04
Inversión Ejecutada en el Período 2001 - 2006

Fuente de Financiamiento	Monto (millones \$)	Porcentaje (%)
Recursos Ordinarios	9,2	11,5
Banco Mundial (1)	50,0	62,5
Gobierno canadiense	5,0	6,2
Municipios Distritales	7,9	9,9
Comunidades beneficiarias	7,9	9,9
Total financiamiento	80,0	100,0
(1) Operaciones Oficiales de Crédito Externo		

Anexo N° 05
Áreas de Intervención PRONASAR

Componente 1: Abastecimiento de Agua y Saneamiento Rural

Nº	DEPARTAMENTO	POBLACION POR BENEFICIAR
Primera y Segunda Convocatoria		
01	Arequipa	10 61
02	Ayacucho	48 994
03	Huancavelica	30 667
04	Huánuco	12 823
05	Lima	34 993
06	Junín	50 750
07	Pasco	17 807
08	Piura	65 759
Tercera Convocatoria		
01	Amazonas	39 640
02	Ancash	12 780
03	Apurimac	36 940
04	Ancash	7 820
05	Cusco	8 271
06	Lambayeque	59 460
07	Lima - Ica	33 295
08	Puno	16 800
09	San Martín	39 640

Anexo N° 06

COMPONENTE 1: Abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales Primera y Segunda Convocatoria

DEPARTAMENTO - COMPONENTE 1	N° DE PROYECTOS PROGRAMADOS	OBRAS CONCLUIDAS	INVERSION EJECUTADA INFRAESTRUCTURA (compromisos Enero - Agosto 2010)	POBLACION BENEFICIADA	INVERSION TOTAL PROYECTOS (infraestruc. + operadores)
AREQUIPA	24	24	S/.	10 613	S/. 5 011 898.08
AYACUCHO	115	112	S/. 398,225.84	48 994	S/. 21 124 918.02
HUANCAVELICA	74	27	S/. 8,091.22	30 667	S/. 17 413 646.44
HUANUCO	33	33	S/.	12 823	S/. 6 582 976.26
LIMA	52	44	S/.	34 993	S/. 14 007 912.37
JUNÍN	83	57	S/.	50 750	S/. 21 860 228.30
PASCO	29	11	S/.	17 807	S/. 6 392 062.07
PIURA	82	1	S/.	65 759	S/. 54 244 091.10
TOTAL	492	309	S/. 406,317.06	272 406	S/. 146 637 732.64

Tercera Convocatoria

DEPARTAMENTO - COMPONENTE 1	N° DE PROYECTOS PROGRAMADOS	OBRAS CONCLUIDAS	INVERSION EJECUTADA INFRAESTRUCTURA (compromisos Enero - Agosto 2010)	POBLACION BENEFICIADA	INVERSION TOTAL PROYECTOS (Referencial)
AMAZONAS	40	0	S/.	15,799	S/. 4,710,710.30
APURIMAC	60	0	S/.	24,708	S/. 4,493,100.52
CAJAMARCA	39	0	S/.	19,610	S/. 4,387,456.75
CUSCO	30	0	S/.	10,940	S/. 2,230,678.81
LAMBAYEQUE	80	0	S/.	26,975	S/. 7,940,286.21
LIMA-ICA	56	0	S/.	16,259	S/. 3,159,023.28
PUNO	58	0	S/.	23,892	S/. 6,145,997.08
SAN MARTIN	48	0	S/.	27,993	S/. 5,303,985.71
TOTAL	411	0	S/.	166,176	S/. 38,371,238.66

Actualizado al 06 de Setiembre de 2010

Anexo N° 07

AREAS DE INTERVENCIÓN

COMPONENTE 1: ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO RURAL

Nº	DEPARTAMENTO	POBLACIÓN POR BENEFICIAR
Primera y Segunda Convocatoria		
01	Arequipa	10 61
02	Ayacucho	48 994
03	Huancavelica	30 667
04	Huánuco	12 823
05	Lima	34 993
06	Junín	50 750
07	Pasco	17 807
08	Piura	65 759
Tercera Convocatoria		
01	Amazonas	39 640
02	Ancash	12 780
03	Apurímac	36 940
04	Ancash	7 820
05	Cusco	8 271
06	Lambayeque	59 460
07	Lima – Ica	33 295
08	Puno	16 800
09	San Martín	39 640

Anexo N° 08
PROYECTOS Y OBRAS EJECUTADAS EN PROVINCIA

Departamento	N° Proyectos	Beneficiarios 1/	Monto Ejecutado 2/ y/o Transferido S/.
AMAZONAS	11	38,398	56,078,896
ANCASH	10	32,889	37,694,661.36
APURIMAC	7	13,418	32,398,925.25
AREQUIPA	4		59,759,469.07
AYACUCHO	10	15,321	21,908,286.75
CAJAMARCA	14	27,195	68,028,924
CALLAO	3	3,802	95,042,867.4
CUSCO	3	12,102	24,626,251.89
HUANCAVELICA	9	22,116	37,659,635.14
HUANUCO	6	9,275	76,514,370
ICA	12	18,819	33,385,508.65
JUNIN	14	16,882	54,224,753.89
LA LIBERTAD	19	61,699	124,022,603.22
LAMBAYEQUE	21	89,719	250,891,091.48
LIMA	14	22,413	426,957,736.72
LORETO	7	29,581	86,855,763
MADRE DE DIOS	1		.04
MOQUEGUA	2	13,286	10,128,411
PASCO	9	13,521	12,714,342
PIURA	10	26,119	86,002,865.75
PUNO	10	32,449	53,265,456.32
SAN MARTIN	8	13,150	65,095,088.08
TACNA	4	9,204	9,813,387

TUMBES	7	8,807	17,307,473
UCAYALI	3	22,681	33,416,246
TOTAL	218	552,846	1,773,793,013.01

Anexo N° 09

OBRAS EJECUTADAS POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

	Intervenciones	Beneficiarios 1/	Monto Ejecutado y/o Transferido S/.
Proyectos de Agua y Saneamiento	218	552,846	1,773,640,212.01
Mejoramiento de Pueblos 2/	544	490,405	480,248,920.6
Titulación	95,464	477,320	52,656,733.08
Viviendas Promovidas 3/	47,117	212,024	1,125,739,530.76
Capacitaciones	1,866	34,692	
Totales	145,209		3,432,285,396.46
	Resoluciones	Entidades	Valor Terreno S/.
Bienes Nacionales	299	301	1,272,825,632.58

(1/) Sólo se considera beneficiarios de proyectos en estado de Ejecución y Culminados.

(2/) Incluye proyectos de Núcleos Ejecutores.

(3/) Incluye número de nuevos créditos privados. No incluye monto en soles de los créditos privados.

Fuentes oficiales de información: Programa Agua para Todos, Sedapal, Dirección Nacional de Saneamiento, Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos, Cofopri, Fondo Mi Vivienda, Banco de Materiales, Sencico, Superintendencia de Bienes Nacionales.

Amparado en: RM N° 465-2008-VIVIENDA, RM N° 004-2009-VIVIENDA, RM N° 144-2009

Anexo N° 10

Cuadro
Instrumento general para la evaluación de políticas o programas públicos de salud

Componentes/ actividades	Objetivos	Metodología	Productos
I: Marco conceptual de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar una definición y estructuración del problema que sirva de marco teórico para la evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis jerárquico 	<ul style="list-style-type: none"> Definición del valor específico final Modelo procedimental de la estructuración del problema público
1. Definición del problema público	<ul style="list-style-type: none"> Plantear el problema como un valor específico final 	<ul style="list-style-type: none"> Definir el problema de manera que sea el objetivo último y final 	<ul style="list-style-type: none"> Problema definido como valor específico final
2. Estructuración del problema público	<ul style="list-style-type: none"> Construir un sistema de problema Identificar los múltiples factores asociados Establecer las relaciones lógicas entre los factores asociados, y entre éstos y el problema Diferenciar los síntomas de las causas Identificar las causas que pueden ser manipuladas mediante acciones del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> Método de análisis jerárquico Plantear la pregunta ¿Por qué?, para identificar las causas hasta llegar a la raíz 	<ul style="list-style-type: none"> Modelo procedimental de la estructuración del problema público Causas y síntomas identificados Causas y síntomas manipulables por el gobierno y responsables del programa
II: Evaluación conceptual	<ul style="list-style-type: none"> Revisar la coherencia entre la política y el problema definido Descartar un posible error tipo III Revisar la coherencia interna 	<ul style="list-style-type: none"> Construir, a partir del modelo conceptual del problema, el deber ser de la política Contrastar la política con el deber ser 	<ul style="list-style-type: none"> Modelo teórico de referencia: el "deber ser" de la política Conclusiones acerca de la presencia de error tipo III Conclusiones acerca de la coherencia interna de la política
1. Construcción del "deber ser"	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar un marco de referencia teórico sobre lo que debería ser la política en función de la definición y estructuración del problema 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar el "deber ser" en función de las causas y síntomas identificados Diseñar acciones orientadas a causas y síntomas 	<ul style="list-style-type: none"> Modelo teórico de referencia acerca del "deber ser" de la política, en función de la definición y estructuración del problema público
2. Coherencia externa	<ul style="list-style-type: none"> Descartar un error tipo III: revisar si se trata de la política correcta para el problema correcto 	<ul style="list-style-type: none"> Comparar los objetivos generales y específicos de la política con los planteados en el "deber ser" 	<ul style="list-style-type: none"> Conclusiones acerca de si la política es la solución al problema correcto
Componentes/ actividades	Objetivos	Metodología	Productos
3. Coherencia interna	<ul style="list-style-type: none"> Revisar si a lo interno la política es coherente, si las actividades y estrategias planteadas dan respuesta a los objetivos generales y específicos 	<ul style="list-style-type: none"> Comparar las actividades de la política con los objetivos específicos y éstos con los generales 	<ul style="list-style-type: none"> Conclusiones acerca de la coherencia interna de la política
III: Evaluación empírica	<ul style="list-style-type: none"> Analizar y medir la efectividad de la política 	<ul style="list-style-type: none"> Describir el comportamiento del indicador que mide la variable dependiente o problema Construir un modelo estadístico 	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores que midan el comportamiento del problema y sus causas Modelo estadístico cuasiexperimental de serie cronológica y multivariado
1. Operacionalización del modelo	<ul style="list-style-type: none"> Traducir el modelo de la estructuración del problema en variables e indicadores 	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las variables e indicadores que mejor miden el problema y las causas Construir el modelo estadístico 	<ul style="list-style-type: none"> Modelo estadístico que incorpore todas las causas del problema Indicadores que midan las variables dependientes e independientes del modelo
2. Evaluación descriptiva	<ul style="list-style-type: none"> Describir de manera referencial el comportamiento, a lo largo del tiempo, de la variable dependiente 	<ul style="list-style-type: none"> Construir la serie cronológica de la variable dependiente Describir su comportamiento, especialmente en los momentos que se conoce de intervenciones a través de la política o programa 	<ul style="list-style-type: none"> Tendencia de la variable dependiente Conclusiones acerca del comportamiento de la variable dependiente o problema público
3. Evaluación analítica	<ul style="list-style-type: none"> Analizar el comportamiento del problema público ante la implementación de políticas o programas Medir el efecto de la política sobre el comportamiento del problema público 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de serie de tiempo para variable dicotómica mediante regresión instrumental Análisis multifactorial mediante un modelo cuasiexperimental de serie cronológica y multivariado 	<ul style="list-style-type: none"> Tendencia de la variable dependiente Comportamiento ante la implementación de políticas o programas Efecto de los factores asociados y de la política o programa sobre el comportamiento del problema público
Componentes/ actividades	Objetivos	Metodología	Productos
3.1. Análisis de serie de tiempo, incluyendo variables dicotómicas que indiquen el período con implementación del programa	<ul style="list-style-type: none"> Analizar la tendencia de la variable dependiente Analizar el comportamiento del problema público ante la implementación de políticas o programas 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de serie de tiempo para variable dicotómica mediante regresión instrumental 	<ul style="list-style-type: none"> Tendencia de la variable dependiente Comportamiento ante la implementación de políticas o programas
3.2. Análisis multifactorial	<ul style="list-style-type: none"> Medir el efecto de la política sobre el comportamiento del problema público 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis multifactorial mediante un modelo cuasiexperimental de serie cronológica y multivariado 	<ul style="list-style-type: none"> Efecto de los factores asociados y de la política o programa sobre el comportamiento del problema público

Fuente: Elaboración propia.

Elaboración por Pascualina CURCIO CURCIO

Anexo N° 11

Material para la Capacitación a Gobiernos Locales: Guías y Casos Prácticos

NORMATIVIDAD

□ NORMATIVIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

□ GUÍA DE ORIENTACIÓN N° I: Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública

GUÍAS METODOLÓGICAS

□ GUÍA GENERAL

□ GUÍA DE ORIENTACIÓN N° II: Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública a nivel de Perfil

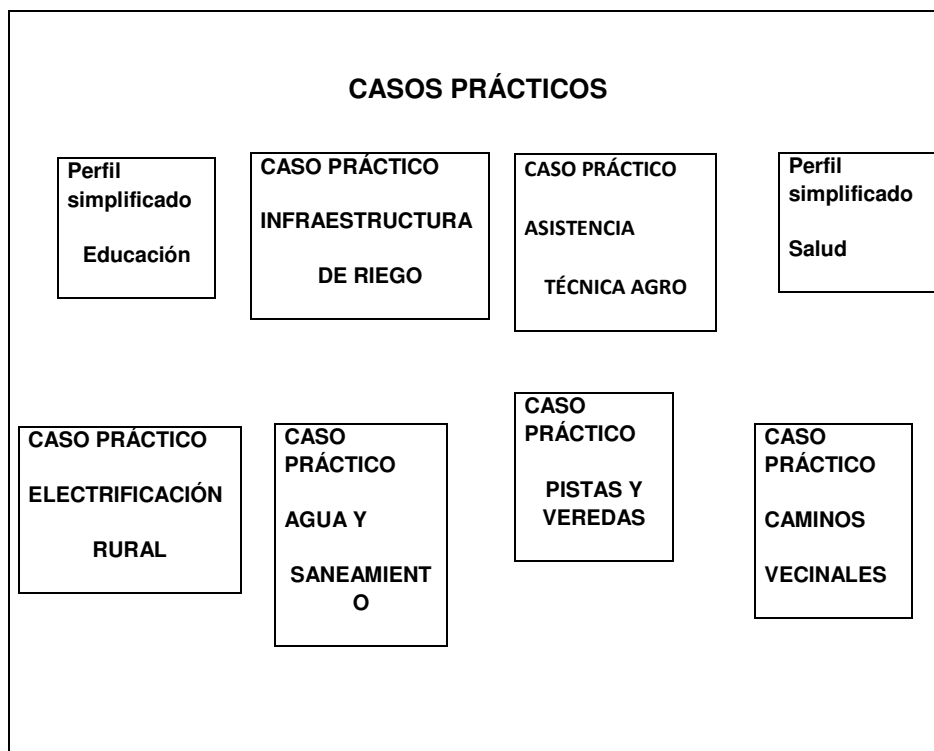
GUÍAS SECTORIALES

Guía de
Identificación,
Formulación y
Evaluación
Social de
Proyectos de
Inversión
Pública del
Sector
Educación a
nivel de
PERFIL

Guía
Metodológica
para la
Identificación,
Formulación
y Evaluación
de Proyectos
de
Infraestructura
de Riego
Menor

Guía
Metodológica
para la
Identificación,
Formulación y
Evaluación
de Proyectos
de
Asistencia
Técnica
Agraria

Guía de
Salud
*(Versión
Preliminar)*



FUENTE MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS; Febrero 2006

Anexo
N° 12

DEPARTAMENTOS	PMRI - I		PRONASAR		SANEAMIENTO URBANO		SHOCK FORSUR		SHOCK DE INVERSIONES		TOTAL PAPT	
	PROYECTOS	MONTO EJECUTADO (\$/.)	PROYECTOS	MONTO EJECUTADO (\$/.)	PROYECTOS	MONTO EJECUTADO (\$/.)	PROYECTOS	MONTO EJECUTADO (\$/.)	PROYECTOS	MONTO EJECUTADO (\$/.)	PROYECTOS	MONTO EJECUTADO (\$/.)
AMAZONAS			28	-					51	87,207,865	79	87,207,865
ANCASH	1	2,238,406			3	165,687,548			62	152,118,716	66	320,044,671
APURIMAC			14	-	4	734,219			16	52,029,715	34	52,763,934
AREQUIPA			24	2,734,400	1	240,857			35	61,269,471	60	64,244,727
AYACUCHO			115	17,900,099	2	287,850			29	55,557,227	146	73,745,176
CAJAMARCA					4	285,076			43	71,614,000	47	71,899,076
CUSCO			30	218,442	2	5,381,046			26	52,430,741	58	58,030,229
HUANCANELICA			75	12,471,520			7	3,204,624	26	34,214,878	108	49,891,022
HUANUCO	1	2,079,686	33	2,425,533	7	244,912			98	108,164,846	139	112,914,977
ICA					2	219,670	114	126,591,423	25	57,893,606	141	184,704,699
JUNIN	2	2,613,346	82	18,146,197	8	1,581,796			76	255,628,200	168	277,969,339
LA LIBERTAD					3	177,316			75	332,438,704	78	332,616,020
LAMBAYEQUE					6	442,294			90	432,767,830	96	433,210,123
LIMA	2	2,755,978	52	8,479,189	4	548,792	73	9,696,478	52	53,794,734	183	75,275,171
LORETO					11	123,963,425			45	104,128,146	56	228,091,571
MADE DE DIOS					5	68,682			4	33,209,671	9	33,278,353
MOQUEGUA	1	1,920,080							6	56,294,112	7	58,214,192
PASCO			29	2,531,225	5	476,606			28	36,797,714	62	39,805,544
PIURA			81	17,654,827	11	257,227,745			77	192,608,404	169	467,500,977
PUNO			55	-	8	524,034			45	93,106,625	108	93,630,659
SAN MARTIN	1	690,798	1	636,048	4	283,336			58	115,511,778	64	117,121,960
TACNA									18	43,375,240	18	43,375,240
TUMBES					6	462,709			25	33,982,743	31	34,445,452
UCAYALI					1	49,209			24	135,493,187	25	135,542,396
TOTAL GENERAL	8	12,298,294	619	83,207,481	97	558,887,121	194	139,492,525	1,034	2,651,638,153	1,952	3,445,523,374